

00781
15
23°



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“ LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL
ARTICULO 27 Y EL NUEVO
DERECHO AGRARIO ”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA EL LICENCIADO:
EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRIGUEZ**

CIUDAD DE MEXICO

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 27 Y EL NUEVO
DERECHO AGRARIO"**

	Paginas
PRESENTACION.....	21

CAPITULO 1. INTRODUCCION AL DERECHO AGRARIO.

1.1. Importancia.....	27
1.2. Concepto.....	31
1.3. Clasificación.....	32
1.4. Autonomía.....	36
1.4.1. Histórica.	
1.4.2. Jurídica.	
1.4.3. Científica.	
1.4.4. Legislativa.	
1.4.5. Didáctica.	
1.4.6. Sociológica.	
1.4.7. Económica.	
1.5. Características.....	39
1.5.1. Intereses tutelados.	
1.5.2. Normatividad especial.	
1.5.3. Participación especial.	

1.5.4. Influencia del medio.	
1.5.5. Elemento existencial.	
1.6. Relaciones con otras ciencias o ramas	
del derecho.....	40
1.7. Fuentes.....	41
1.7.1. Formales.	
1.7.2. Reales.	
1.7.3. Históricas.	
1.8. Etapas.....	42

CAPITULO 2. PRIMERA ETAPA: ANTIGUO DERECHO AGRARIO.

2.1. Análisis general. Evolución histórica.....	45
2.2. México precortesiano.....	47
2.2.1. Formas de propiedad individual.	
2.2.1.1. Propiedad del tlatoani.	
2.2.1.2. Propiedad de los nobles.	
2.2.1.3. Propiedad de los guerreros.	
2.2.2. Formas de propiedad comunal.	
2.2.2.1. Tierras de los barrios.	
2.2.2.2. Tierras de la ciudad.	
2.2.3. Antecedentes españoles.	
2.3. La conquista.....	53
2.3.1. Bulas papales.	
2.3.2. Otros justos y legítimos títulos.	

2.3.2.1. Botín de guerra	
2.3.2.2. Evangelización.	
2.3.2.3. Defensa de los inocentes	
2.3.2.4. Voluntad.	
2.3.2.5. Amistad y alianza.	
2.3.2.6. Incapacidad.	
2.3.3. Títulos ilegítimos.	
2.3.4. Otros argumentos.	
2.4. La colonia.....	58
2.4.1. Propiedad de tipo individual.	
2.4.1.1. Mercedes reales.	
2.4.1.2. Caballerías.	
2.4.1.3. Peonías.	
2.4.1.4. Suertes.	
2.4.1.5. Compraventa.	
2.4.1.6. Confirmación.	
2.4.1.7. Prescripción.	
2.4.2. Propiedad de tipo mixto.	
2.4.2.1. Composición.	
2.4.2.2. Capitulaciones.	
2.4.2.3. Reducciones de indígenas.	
2.4.3. Propiedad de tipo colectivo.	
2.4.3.1. Fundo legal.	
2.4.3.2. Ejido y dehesa.	
2.4.3.3. Bienes de propios.	
2.4.3.4. Tierras de común repartimiento.	
2.4.3.5. Montes, pastos y aguas.	

2.4.3.6. Propiedad del clero.	
2.4.3.7. Encomienda.	
2.4.3.8. Esclavitud.	
2.4.4. Otras clasificaciones.	
2.4.4.1. Medios gratuitos.	
2.4.4.2. Medios onerosos.	
2.4.5. La propiedad de las tierras de las comunidades indígenas.	
2.4.6. Los mayorazgos.	
2.4.7. Las haciendas.	
2.4.8. La conformación de los latifundios.	
2.5. Epoca independiente.....	76
2.5.1. Primer período.	
2.5.1.1. Acta y Constitución de 1824.	
2.5.1.2. Constitución de 1836 (siete leyes constitucionales).	
2.5.1.3. Bases de organización política de la República Mexicana 1843.	
2.5.1.4. Acta constitutiva y de reformas de 1847.	
2.5.1.5. Voto de Ponciano Arriaga sobre la propiedad.	
2.5.2. Segundo período.	
2.5.2.1. Ley de desamortización de bienes de manos muertas de 1856.	
2.5.2.2. Constitución de 1857.	
2.5.2.3. Ley de nacionalización de bienes	

eclesiásticos.

2.5.2.4. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1863.

2.5.2.5. Ley agraria del imperio de 1866.

2.5.2.6. Ley de colonización y compañías deslindadoras de 1883.

2.5.2.7. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 1894.

2.5.2.8. Otras disposiciones importantes.

2.6. El porfiriato y la revolución.....100

2.6.1. Plan de San Luis.

2.6.2. Plan de Ayala.

2.6.3. Plan de Guadalupe, adiciones.

2.6.4. Decreto del 6 de enero de 1915.

2.7. El constituyente de 1917.....109

CAPITULO 3. ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

3.1. Evolución histórica, sus reformas.....119

3.1.1. Enero 10 de 1934.

3.1.2. Diciembre 10 de 1937.

3.1.3. Noviembre 9 de 1940.

3.1.4. Abril 21 de 1945.

3.1.5. Febrero 12 de 1947.

3.1.6. Diciembre 2 de 1948.

3.1.7. Enero 20 de 1960.	
3.1.8. Diciembre 29 de 1960.	
3.1.9. Octubre 8 de 1974.	
3.1.10. Febrero 6 de 1975.	
3.1.11. Febrero 6 de 1976.	
3.1.12. Febrero 3 de 1983.	
3.1.13. Enero 6 de 1992.	
3.1.14. Enero 28 de 1992.	
3.2. Reforma constitucional	
del 6 de enero de 1992.....	122
3.2.1. Problemática agraria e iniciativa	
de reforma constitucional.	
3.2.1.1. Minifundismo.	
3.2.1.2. Inseguridad jurídica.	
3.2.1.3. Desigualdad en el trato oficial.	
3.2.1.4. Migración del campo.	
3.2.1.5. Prácticas ilegales.	
3.2.2. Intentos de reorientación.	
3.2.3. Proceso legislativo de aprobación.	
3.3. Propiedad constitucional.....	127
3.3.1. Propiedad originaria de la nación.	
3.3.2. Propiedad privada.	
3.3.3. Propiedad social.	
3.4. Texto no reformado el 6 de enero de 1992.....	131
3.4.1. Propiedad originaria y propiedad privada.	
3.4.2. Expropiación.	

3.4.3. Dominio directo de la nación sobre recursos naturales.	
3.4.4. Propiedad de la nación sobre aguas.	
3.4.5. Concesionabilidad.	
3.4.6. Exclusividad del Estado.	
3.4.7. Zona económica exclusiva.	
3.4.8. Clausula Calvo.	
3.4.9. Zona prohibida para extranjeros.	
3.4.10. Limitaciones a instituciones de crédito.	
3.4.11. Nulidad de enajenaciones (1856).	
3.4.12. Nulidad de contratos y concesiones (1876).	
3.4.13. Justicia agraria.	
3.4.14. Desarrollo rural integral.	
3.5. Texto reformado el 6 de enero de 1992.....	135
3.5.1. Derogación del derecho de dotación de los pueblos.	
3.5.2. Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles.	
3.5.3. Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad y propiedad de los ejidos y comunidades.	
3.5.4. Protección de la integridad territorial de la propiedad indígena.	
3.5.5. Reconocimiento pleno del derecho de ejidatarios sobre sus parcelas y comunidades	

sobre sus tierras.

3.5.6. Autorización a ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre sí.

3.5.7. Restitución.

3.5.8. Supresión de la dotación de tierras y de la unidad individual de dotación.

3.5.9. Supresión del precepto que crea la SRA, CCA, CAM, Comité Particular Ejecutivo y Comisariado Ejidal.

3.5.10. Supresión del procedimiento dotatorio, la indemnización agraria, el certificado de nafectabilidad y el amparo en materia agraria.

3.5.11. Prohibición de latifundios.

3.5.12. Supresión de la afectación de propiedad privada con fines agrarios.

3.5.13. Creación de los tribunales agrarios y de la Procuraduría Agraria.

CAPITULO 4. SEGUNDA ETAPA: EL DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO.

4.1. Evolución legislativa del Derecho

Agrario revolucionario.....145

4.1.1. Ley del 6 de enero de 1915.

4.1.2. Artículo 27 original de la Constitución de 1917.

4.1.3. Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920.

4.1.4. Ley del 22 de noviembre de 1921.

4.1.5. Reglamento agrario del 10 de abril de 1922.

4.1.6. Ley de dotación y restitución de tierras y aguas del 23 de abril de 1927.

4.1.7. Ley que reforma a la anterior del 11 de agosto de 1927.

4.1.8. Decreto del 12 de enero de 1932.

4.1.9. Código agrario del 22 de marzo de 1934.

4.1.10. Código agrario del 23 de septiembre de 1940.

4.1.11. Código agrario del 10 de diciembre de 1942.

4.1.12. Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971.

4.2. Otras disposiciones importantes en materia agraria..... 152

4.2.1. Ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

4.2.2. Reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera del 9 de octubre de 1948.

4.2.3. Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías del 7 de febrero de 1951.	
4.2.4. Ley general de crédito rural del 5 de abril de 1976.	
4.2.5. Ley de fomento agropecuario del 2 de enero de 1981.	
4.2.6. Reglamento general de colonias agrícolas y ganaderas.	
4.2.7. Decreto de la CoReTT.	
4.2.8. Ley de Distritos de Desarrollo Rural.	
4.2.9. Ley de Aguas Nacionales.	
4.2.10. Ley Forestal.	
4.3. Vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.....	159
4.4. Acciones y procedimientos.....	160
4.4.1. Dotación de tierras.	
4.4.2. Ampliación de ejido.	
4.4.3. Nuevos centros de población.	
4.4.4. Restitución de bienes comunales.	
4.4.5. Reconocimiento de bienes comunales.	
4.4.6. Dotación, restitución, accesión y ampliación de aguas.	
4.4.7. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables.	
4.4.8. Nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias.	
4.4.9. Nulidad de contratos y concesiones.	

4.4.10. Nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.	
4.4.11. Suspensión y privación de derechos agrarios.	
4.4.12. Conflictos internos en ejidos y comunidades.	
4.4.13. Sucesión de derechos agrarios.	
4.4.14. Conflictos por límites de bienes comunales.	
4.5. Cuerpo Consultivo Agrario.....	170
4.6. Comisión Agraria Mixta.....	171

CAPITULO 5. TERCERA ETAPA: EL NUEVO DERECHO AGRARIO

5.1. La nueva Ley Agraria y su reglamento.....	173
5.1.1. Iniciativa y proceso legislativo de aprobación.	

EL EJIDATARIO Y EL COMUNERO.

5.2. Capacidad agraria.....	177
5.2.1. Capacidad agraria individual.	
5.2.2. Capacidad agraria colectiva.	
5.3. Derechos agrarios.....	180
5.3.1. Calidad de ejidatario, otorgamiento, pérdida y orden de preferencia.	
5.3.2. Bienes materia de derechos agrarios.	
5.3.3. El uso, disfrute y disposición de parcela	

y de las tierras de aprovechamiento común.

5.3.4. La sucesión.

5.3.5. Copropiedad de derechos parcelarios.

5.3.6. Cesión de derechos parcelarios.

5.3.7. Renuncia a derechos agrarios.

5.3.8. La prescripción adquisitiva.

EL EJIDO Y LA COMUNIDAD.

5.4. Organos internos de representación y ejecución.....190

5.4.1. Asamblea.

5.4.1.1. Periodicidad.

5.4.1.2. Competencia de la asamblea.

5.4.1.3. Requisitos.

5.4.1.3.1. Convocatoria.

5.4.1.3.2. Lugar.

5.4.1.3.3. Quorum legal

5.4.1.3.4. Resolución legal.

5.4.1.3.5. Presidente y secretario de asamblea.

5.4.1.3.6. Asistencia de autoridades.

5.4.1.3.7. Acta.

5.4.1.3.8. Otras formalidades.

5.4.2. Comisariado Ejidal.

5.4.2.1. Facultades y obligaciones.

5.4.3. Consejo de Vigilancia.

5.4.3.1 Facultades y obligaciones.

5.4.4. Disposiciones comunes.

5.4.4.1. Requisitos	
5.4.4.2. Elección	
5.4.4.3. Duración	
5.4.4.4. Remoción	
5.4.5. Junta de pobladores.	
5.5. Régimen general de la propiedad agraria.....	206
5.5.1. Principios generales del régimen de la propiedad agraria.	
5.5.1.1. Libertad para contratar y asociarse.	
5.5.1.2. Otorgamiento del usufructo en garantía.	
5.5.1.3. Extensión de la propiedad agraria individual	
5.5.1.4. Prescripción adquisitiva	
5.5.1.5. Derecho a la restitución de bienes	
5.5.1.6. Fondo de garantía crediticia y Fideicomiso de Riesgo Compartido	
5.5.1.7. Aguas	
5.5.2. Tierras para el asentamiento humano.	
5.5.2.1. Zona de urbanización y fundo legal.	
5.5.2.2. Características.	
5.5.2.3. Reserva de crecimiento de la zona de urbanización.	
5.5.2.4. Superficie para los servicios públicos	
5.5.2.5. Solares.	
5.5.2.6. Parcela escolar.	
5.5.2.7. Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.	
5.5.2.8. Unidad productiva para el desarrollo	

integral de la juventud.

5.5.3. Tierras de uso común.

5.5.3.1. Características.

5.5.3.2. Plano general.

5.5.3.3. Plano interno.

5.5.4. Tierras parceladas.

5.5.4.1. Contratos sobre derechos de

uso y usufructo.

5.5.4.2. Transmisión interna de parcelas.

5.5.4.3. Dominio pleno de parcelas.

5.5.4.4. Derecho del tanto.

5.5.5. Tierras ejidales en zonas urbanas.

5.5.6. División y fusión de ejidos.

5.5.7. Terminación del régimen ejidal.

5.6. Constitución de nuevos ejidos.....237

5.7. Reglamento interior del ejido.....239

5.8. Expropiación de bienes ejidales y comunales.....240

5.8.1. Procedimiento

5.8.2. Indemnización.

5.8.3. Reversión.

5.9. Comunidades.....242

5.9.1. Efectos jurídicos del reconocimiento

a la comunidad

5.9.2. Régimen general de la propiedad comunal.

5.9.3. Adopción del régimen ejidal y comunal

intercambiado.

5.9.4. Autoridades internas y administración.

5.9.5. Estatuto comunal.

ASOCIACION RURAL.

5.10. Sociedades rurales.....	249
5.10.1. Uniones de ejidos.	
5.10.1.1. Objeto.	
5.10.1.2. Integrantes.	
5.10.1.3. Constitución.	
5.10.1.4. Estatutos.	
5.10.1.5. Administración.	
5.10.2. Asociaciones rurales de interés colectivo.	
5.10.2.1. Objeto.	
5.10.2.2. Integrantes.	
5.10.2.3. Estatutos, constitución y administración.	
5.10.3. Sociedades de producción rural.	
5.10.3.1. Objeto.	
5.10.3.2. Integrantes.	
5.10.3.3. Estatutos, constitución y administración.	
5.10.3.4. Capital social.	
5.10.4. Uniones de sociedades de producción rural.	
5.10.4.1. Objeto.	
5.10.4.2. Integrantes.	
5.10.4.3. Estatutos, constitución y administración.	

PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL Y DE SOCIEDADES.

5.11. La pequeña propiedad individual.....	255
5.11.1. Pequeña propiedad agrícola.	
5.11.2. Pequeña propiedad ganadera.	
5.11.3. Pequeña propiedad forestal.	
5.11.4. Propiedad inafectable para restitución.	
5.12. La propiedad de sociedades o sociedades propietarias de tierras.....	260
5.12.1. Requisitos.	
5.12.2. Acciones T.	
5.12.3. Latifundios y sanciones.	
5.12.4. Sociedades civiles o mercantiles ejidales y comunales.	
5.13. Terrenos baldíos y nacionales.....	267
5.13.1. Definiciones.	
5.13.2. Características.	
5.13.3. Deslinde.	
5.14. Colonias.....	270

AUTORIDADES Y ORGANISMOS AGRARIOS.

5.15. Secretaría de la Reforma Agraria.....	273
5.15.1. Registro Agrario Nacional.	
5.15.1.1. Efectos.	
5.15.1.2. Inscripción.	
5.15.1.3. Controles internos.	

5.15.1.4. Reglamento interior.	
5.15.1.5. Obligaciones para con el Registro.	
5.16. Procuraduría Agraria.....	276
5.16.1. Funciones generales.	
5.16.2. Atribuciones específicas.	
5.16.3. Organización interna.	
5.16.4. Procurador Agrario.	
5.16.5. Subprocurador.	
5.16.6. Secretario General.	
5.16.7. Cuerpo de servicios periciales.	
5.16.8. Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.	
5.17. Fideicomiso del fondo de fomento ejidal.....	279
5.18. Regularización de la tenencia de la tierra.....	281
5.18.1. Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra.	
5.18.2. Administración.	

DERECHO PROCESAL AGRARIO.

5.19. Acciones agrarias.....	283
5.19.1. Acción de restitución.	
5.19.2. Acción de reivindicación.	
5.19.3. Acción de reconocimiento.	
5.19.4. Acción de nulidad.	
5.19.5. Acción de controversia por límites.	
5.19.6. Acción agraria genérica.	
5.20. Justicia agraria.....	290

- 5.20.1. Disposiciones preliminares y generales.
- 5.20.1.1. Respeto a usos y costumbres indígenas.
- 5.20.1.2. Traducción.
- 5.20.1.3. Suplencia de deficiencias.
- 5.20.1.4. Diligencias precautorias.
- 5.20.1.5. Facultades suspensivas.
- 5.20.1.6. Supletoriedad de la ley.
- 5.20.1.7. Incompetencias.
- 5.20.1.8. Emplazamientos.
- 5.20.1.9. Principio de oralidad.
- 5.20.1.10. Pruebas.
- 5.20.1.11. Facultades para mejor proveer.
- 5.20.1.12. Caducidad.
- 5.20.1.13. Cuestiones incidentales.
- 5.20.1.14. Jornada de trabajo.
- 5.20.1.15. Días naturales.
- 5.20.1.16. Audiencias.
- 5.20.1.16.1. Inicio de audiencia.
- 5.20.1.16.2. Desahogo de audiencia.
- 5.20.1.17. Devolución de objetos y documentos.
- 5.20.1.18. Formatos impresos.
- 5.20.1.19. Controles y avisos.
- 5.20.1.20. Amigable composición.
- 5.20.2. Juicio agrario.
- 5.20.2.1. Demanda.
- 5.20.2.2. Reconvencción.
- 5.20.2.3. Sentencia.

- 5.20.2.4. Ejecución de sentencias.
- 5.20.3. Recurso de revisión.
- 5.20.4. Jurisdicción voluntaria.

TRIBUNALES AGRARIOS.

5.21. Ley orgánica de los tribunales agrarios.....	300
5.21.1. Tribunales agrarios.....	
5.21.2. Tribunal Superior Agrario.....	301
5.21.2.1. Integración.....	
5.21.2.2. Funcionamiento.....	
5.21.2.3. Atribuciones.....	
5.21.2.4. Competencia.....	
5.21.3. Magistrados.....	303
5.21.3.1. Requisitos.....	
5.21.3.2. Designación.....	
5.21.3.3. Duración.....	
5.21.4. Presidente del Tribunal Superior.....	304
5.21.5. Secretario General de Acuerdos.....	304
5.21.6. Tribunales unitarios.....	305
5.21.6.1. Integración.....	
5.21.6.1.1. Secretario de acuerdos.....	
5.21.6.1.2. Actuarios.....	
5.21.6.1.3. Peritos.....	
5.21.6.2. Competencia.....	
5.21.7. Impedimentos y excusas.....	307
5.21.8. Responsabilidades.....	308

5.21.9. Disposiciones generales.....308

5.21.10. Aspectos transitorios.

5.21.11. Reglamento interior.

CONCLUSIONES.....311

BIBLIOGRAFIA.....319

PRESENTACION.

El Derecho Agrario mexicano cuenta con una larga trayectoria en su conformación; es una de las ramas de la ciencia jurídica que más dinamismo ha presentado través de su existencia, por lo menos en cuanto a nuestro país se refiere. Existía ya desde antes del proceso de conquista de Mesoamérica, sufriendo una adaptación en su simbiosis con el derecho español e influencias romanas, dándole una nueva cara, muy propia, con el inicio de la colonia, etapa en la cual fue adoptando nuevas y más diversas configuraciones; con la independencia y el proceso de consolidación política interna, también recibe una influencia directa hasta llegar al punto de saturación en los viejos esquemas que motivaron el movimiento revolucionario, originando en 1917 un nuevo y radical giro en la materia, constituyendo el proceso de la reforma agraria. Finalmente, en 1992 tiene lugar un nuevo cambio radical en el derecho agrario, lo cual es motivación directa para nuestro estudio.

Encontramos pues que la materia agraria, entendida de manera muy general como la normatividad de la propiedad rústica, estaba dispersa en sus disposiciones y autoridades, lo que en nuestro concepto constituye el antiguo derecho agrario que aglutina aquella normatividad existente en el México precortesiano, en la propia España, y el cúmulo de ordenamientos que se contuvieron en el Derecho Indiano, así como el encauzamiento que en la materia tuvo lugar durante la etapa independiente, de consolidación para nuestro país; ésta dispersión de normas, conceptos e ideas, sirvieron de base para el delimitamiento del derecho agrario ya como una rama sistematizada, a la que se le

agrario revolucionario y que podríamos llamar también derecho de la reforma agraria, ya que estableció un cambio radical en la estructura tenencial de la tierra; finalmente, hoy en día vivimos otro cambio trascendental de la materia, que en nuestro concepto permite derogar la denominación de derecho de la reforma agraria para llamarle como nuevo derecho agrario, producto de un proceso de reforma constitucional con enorme trascendencia.

El fin primordial del trabajo que a continuación desarrollamos, pretende constituir un estudio sencillo, concreto y sistematizado del Derecho Agrario, tomando como base dos grandes clasificaciones; la primera, que divide al estudio de esta rama en tres fases consecutivas, ya mencionadas: el antiguo derecho agrario, el derecho agrario revolucionario y el nuevo derecho agrario.

La segunda clasificación, objeto central de nuestra investigación, se refiere específicamente al nuevo Derecho Agrario, con las siguientes subdivisiones: a) Ejidatarios y comuneros; b) Ejidos y comunidades; c) Asociación rural; d) Pequeña propiedad individual y de sociedades; e) Autoridades y organizaciones agrarias; f) Derecho Procesal Agrario; y g) Tribunales agrarios.

En el antiguo derecho agrario citamos todos los antecedentes de importancia que han estudiado profundamente los doctrinistas y que han influido en la conformación del derecho agrario, sea que hubieren sido incorporados tal cual, que lo fueren con modificaciones o adaptaciones o que incluso solo sirvieran de inspiración para la creación de nuevas figuras; para ello mencionaremos las formas que en tenencia territorial existían en la época inmediata anterior a la conquista así como los antecedentes del sistema español imperante en la misma época y que fue introducido en la Nueva España con la conquista, siguiendo con su evolución colonial y de

México como Estado soberano, con una conformación constitucional propia; en otras palabras, esta primera fase constituye la historia del derecho agrario.

El derecho agrario revolucionario contempla el período en que se define y aplica la reforma agraria, propiciada por las ideas liberales de fines del siglo pasado y principios del presente, el profundo descontento nacido en la descomunal concentración de la tierra y por ende, del reparto de la riqueza, llegando a la definición de una ideología nueva que arriba al nivel constitucional como consecuencia del triunfo de la revolución nacida en 1910 y que pregona el reparto masivo de la tierra a los núcleos de población a costa de los latifundios, creando los ejidos y restituyendo a las comunidades indígenas despojadas; abarca desde la primera disposición agraria, Ley del 6 de enero de 1915 hasta la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria con motivo de la reforma constitucional de 1992.

Por lo que se refiere al nuevo derecho agrario, éste tiene su inicio y configuración precisamente con la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, mediante la cual se termina el proceso de reforma agraria originado en la ideología revolucionaria, para culminar con el reparto agrario a costa de la propiedad privada y permitir la adquisición del dominio pleno de las tierras ejidales, entre otros aspectos; por ello, al ser una nueva etapa en la materia agraria, consideramos la necesidad de la sistematización en su estudio, con algunas críticas que la experiencia nos permita hacer o incluso, sobre sus posibles efectos.

Dentro de esta última etapa, en primer término, analizamos al sujeto individual del nuevo Derecho Agrario, en sus dos modalidades: ejidatario y comunero; pasamos al estudio de los núcleos de población a los que se integran aquellos individuos y que a su vez también se integran como personas morales sujetas a esta rama del derecho; a

estudia a la asociación rural, formas organizativas de los productores rurales; seguidamente, abordamos el tema de la propiedad privada en sus dos modalidades: individual y en sociedad; con ésta panorámica de los sujetos al derecho agrario, pasamos a comentar el tema de las autoridades y organismos agrarios más importantes; a continuación, nos introducimos en el Derecho Procesal Agrario para culminar con el estudio de los tribunales agrarios.

Cerrillo y Mendieta, autor y doctrinista argentino, nos dice que "el estudio de las instituciones agrarias debe hacerse desde su origen y a través de su historia para comprenderlas perfectamente, teniendo en cuenta la ideosincrasia y particularidades que ofrece la sociedad rural, los factores económicos que provocan la intervención creciente del Estado en el campo, y finalmente, la orientación política de éste en la solución de aquéllos problemas"⁽¹⁾.

No es éste el medio adecuado para hacer una crítica desde el punto de vista político de lo que ha sido y podría ser el derecho agrario; sólo nos hemos limitado a hacer un estudio sistematizado que pretende permitir una mayor comprensión para quienes puedan estar interesados en su estudio, planteando cada aspecto de esta materia que consideramos relevante, de una manera que intenta ser sencilla y concreta; cuando ha sido necesario, nos hemos remitido a los estudiosos de la materia, tomando sus importantes opiniones, pero sin llegar a la polémica dada nuestra intención netamente informativa; en todo caso, quien desee abundar en temas específicos del antiguo derecho agrario y revolucionario, podrá remitirse a la bibliografía que citamos. Por otro lado, el desarrollo de las ideas vertidas en la parte del nuevo derecho agrario, corresponden al suscrito.

Hemos pretendido desarrollar un trabajo de investigación formalista-dogmática de tipo histórica, interpretativa, propositiva y exploratoria, aplicando una metodología

Es formalista dogmática porque "concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución, norma jurídica o estructura legal en cuestión, visualizando el problema jurídico sólo a la luz de las fuentes formales y, por consecuencia, su horizonte se limitará a las normas legales vigentes en los que esta inscrito el problema" (No serán parte de su labor inquisitoria los factores reales que han generado esa normatividad) (2). Su estudio lo constituye el orden jurídico del presente o del pasado...lo investigado es la norma jurídica en su contenido abstracto. Su fin es la determinación del contenido normativo del orden jurídico. Sus fuentes: Las normas jurídicas positivas, la historia de su establecimiento, la interpretación judicial y la doctrina. Sus métodos: Son los de la interpretación de la ley, o sea gramatical, lógico, sistemático e histórico. Su utilidad se centra en la sistematización de las reglas jurídicas positivas para facilitar la enseñanza y aplicación del derecho (3).

Es de tipo histórica porque hace una evolución de una institución jurídica a la luz exclusivamente de cambios legislativos; es de tipo interpretativo porque investiga el sentido de las expresiones del legislador (exegéticas, sistemáticas, etc.); es de tipo propositivo porque analiza los elementos legislativos y propone derogaciones, adiciones y reformas a un cuerpo jurídico determinado o a artículo de una ley; y es de tipo exploratoria porque rescata elementos legislativos y jurisprudenciales con la finalidad de plantear problemas de incoherencia sistemática o incluso técnica jurídica (4).

El método a aplicar es el exegético porque es el propio de la sistematización o finalidad de significado y sentido del orden normativo (lógico-deductivo) (5); ("Interpretación o explicación de un texto legal -especialmente el de la ley- realizado con espíritu de adhesión al mismo, y con el propósito de hallar la voluntad del autor") (6).

Durante el desarrollo del trabajo, especialmente en el capítulo quinto, relativo al Nuevo Derecho Agrario, nos hemos permitido hacer uso de algunas abreviaturas respecto de las leyes y reglamentos de aplicación en la materia, con el objeto de facilitar la lectura y reducir sus espacios; sólo en los casos en que únicamente se indica el artículo de referencia, significará que nos referimos a la Ley Agraria; por lo demás, me permito anotar a continuación dichas abreviaturas:

- L.F.R.A. (Ley Federal de Reforma Agraria).
- R. (Reglamento de la Ley Agraria).
- L.F.A. (Ley de Fomento Agropecuario).
- R.C.A.G. (Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas).
- R.R.A.N. (Reglamento del Registro Agrario Nacional).
- R.P.A. (Reglamento de la Procuraduría Agraria).
- L.O.T.A. (Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).
- R.T.A. (Reglamento de los Tribunales Agrarios).
- L.G.B.N. (Ley General de Bienes Nacionales).
- L.A.N. (Ley de Aguas Nacionales).
- L.F. (Ley Forestal).

¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Argentina 1985, Tomo IV, p.962.

² Jorge Witker, Como Elaborar una Tesis de Grado en Derecho, Editorial Pac, México 1986, p.95.

³ Idem, p.130.

⁴ Idem, p.104.

⁵ Idem.

⁶ Rafael De Pina, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1988, p.265.

CAPITULO 1. INTRODUCCION AL DERECHO AGRARIO.

El objetivo primordial del presente capítulo es presentar un panorama general de la materia, a fin de indicar los conceptos fundamentales que le dan forma y nacimiento a esta rama del Derecho, que permitan su comprensión, para posteriormente adentrarse en su desenvolvimiento y evolución hasta llegar a la conformación actual, la vigencia que mantiene de acuerdo a las modalidades que le han impuesto los reclamos sociales y que se traducen en exigencias de modernidad.

Abordaremos de una manera general y aún superficial, los diferentes aspectos generales que permitan la ubicación y esencia del derecho agrario, sin pretender hacer un análisis exhaustivo de ello, dejando el lugar que mercedamente le corresponde a los doctrinistas y estudiosos de la materia, por lo que habremos de apoyarnos para este capítulo en las ideas de aquéllos, limitandonos a expresar algunos puntos de vista propios; por lo demás, solo se mencionará de forma concreta los conceptos correspondientes.

1.1. Importancia.

Es ya un tanto cotidiano escuchar comentarios u observaciones que hacen evidente la imagen errónea que del Derecho Agrario se tiene, incluyendo a los mismos estudiantes y profesionistas del Derecho. Es indudable que la materia resulta un tanto más familiar o de interés para el alumno de Derecho de las Universidades del interior del país, que para quienes radican en la Capital o incluso en algunas de las grandes urbes.

La cercanía del medio rural, sus productores y organizaciones, son factores que elevan o disminuyen el interés en esta rama del Derecho. En efecto, en la etapa del Derecho Agrario, ahora reformada, a la que se le denomina "revolucionario", para distinguirlo de la etapa tema de nuestro análisis posterior, generalmente se pensaba que era una materia que trataba únicamente del régimen de los ejidos y comunidades, cuyo sustento jurídico tenía por objeto primordial la afectación de las tierras de particulares en beneficio directo de aquéllos núcleos humanos; en otras palabras, era un Derecho con elementos fundamentalmente demagógicos, remembranza de las ideas radicales revolucionarias que pretendían el beneficio de unos a costa de otros, mediante mecanismos injustos.

Además, se ha insistido en que el sistema agrarista mexicano sirve para el logro de fines y propósitos eminentemente políticos, en virtud de que el propio derecho agrario ha dado los mecanismos para el férreo control que en el agro ha tenido lugar por parte del gobierno a lo largo de más de 70 años, especialmente por la participación que aquél mantiene a través del Partido Revolucionario Institucional. El extremo en el caso, dicen, lo constituye la creación de la Confederación Nacional Campesina como órgano aglutinante de las fuerzas campesinas de carácter oficial, que forma parte de organismos como la CoReTT, las Comisiones Agrarias Mixtas y otros y que, sin embargo, se encuentra integrada como uno de los sectores sociales de aquél partido político.

Finalmente, argumento más reciente, también se afirma que estudiar esta materia es estudiar Historia del Derecho por haber pasado a un plano secundario dada la reforma constitucional del 6 de enero de 1992 con la que se dice "casi ha desaparecido" al ejido, abrogando a la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que resulta inútil ahondar en la materia y el estudio de las áreas que permanecen debieran ser integradas al Derecho Administrativo.

Debemos aceptar que parte de lo antes afirmado es cierto, pero es necesario hacer algunas precisiones que también son ciertas y que siempre pueden ayudarnos a una mejor comprensión del Derecho Agrario, contribuyendo a ubicarlo en su exacta dimensión. Es una realidad que el Derecho Agrario norma a los ejidos y comunidades, pero es también real que regula a la propiedad privada inmueble de carácter rústico en aspectos de suma importancia que, tanto el jurista como el productor agrícola deben conocer; el primero, sin importar que no tenga nexos con el medio. Uno de los aspectos más importantes de la estructura jurídica constitucional de nuestro país no puede ser desconocida por los abogados.

Respecto de la manipulación política, hay mucho de cierto y no puede ocultarse, pero ello no es razón suficiente para desconocer un origen legítimamente revolucionario, con raíces fincadas en los propios antepasados y que han influido determinadamente en la evolución de México: así que no por la razón aducida vamos a desconocer esta estructura fundamental del sistema, sino por el contrario, es conveniente adentrarnos en el conocimiento de los medios que permiten la defensa de las dos tradicionales partes que se ubican en los extremos de la materia: los particulares propietarios y los núcleos agrarios.

En el último de los argumentos esgrimidos por quienes critican al Derecho Agrario, permítaseme afirmar contundentemente que es totalmente inválido. Quién afirma dicho punto es definitivamente un desconocedor de esta rama del Derecho, puesto que ella contiene el mismo principio que en Física sobre la Materia, indicando que ésta no se destruye sino que sólo se transforma. Esto es, a raíz de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992 ha tenido lugar la conformación de un nuevo Derecho Agrario, transformado, evolucionado, actualizado, respecto del cual iniciamos el proceso de aprendizaje; el anterior Derecho Agrario, al que denominamos revolucionario, no desaparece del todo, sino que nutre y da vida al Nuevo; las razones del anterior soportan

al Nuevo y viceversa; aún más que esto, la Ley Federal de Reforma Agraria mantiene una vigencia transitoria especial para los expedientes agrarios que tienen un origen anterior a la nueva Ley.

Manuel González Hinojosa señala como razones suficientes para motivar el estudio del Derecho Agrario, mismas que a nuestro juicio mantienen una clara vigencia, que "...para vigorizar las actividades primarias (industriales, comerciales, servicios y agropecuarias) se requiere una dinámica y recta ordenación jurídica...", aunado a "la creciente demanda de alimentos" y "la reforma de las estructuras básicas para su reordenamiento por razones de justicia social y exigencias de carácter económico" con lo que se "ha impulsado la revisión del orden jurídico agrario para adecuarlo a las exigencias actuales de los pueblos y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de acuerdo con el grán desarrollo de la ciencia y de la técnica que han revolucionado los sistemas de explotación agropecuaria y modificado los criterios sobre los derechos y la organización de la empresa agrícola" (1).

Como puede discutirse la importancia del Derecho Agrario, especialmente el de México, cuando las mismas cifras oficiales nos demuestran que seguimos siendo un país eminentemente agrícola y ganadero, cuya superficie y población se encuentra repartida en los siguientes términos:

TIPO DE PROPIEDAD	SUPERFICIE	POBLACION
	(millones de has.)	(millones)
Social	104.2	3.4
Privada	66.9	2.5
Colonias	5.6	0.06

Urbana, federal y otras 12.1

Total 196.7 6.11

(Fuente: Reforma Agraria Integral, S.R.A. México 1988, p.41)

Así, encontramos que el régimen de la propiedad territorial de cerca del 94 % de la extensión total de México se encuentra sujeta a la normatividad jurídica proveniente del Derecho Agrario y que las actividades que sobre dicha superficie desarrollan al menos diez millones de mexicanos (considerando la actualización de la información) también se encuentran sometidos a la normatividad agraria; la realidad no es otra que debemos afirmar que la estructura jurídica que norma y regula esa complejidad, es determinante para el desarrollo de la nación.

Es el Derecho Agrario el que, traducido en normatividad jurídica, constituye un elemento que permite el avance o estancamiento de una nación; al igual que por razón de la presencia próxima del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica se pretende reformar y actualizar toda aquella legislación que incide en los aspectos comerciales, también lo es para la existencia de una rama especial del derecho que regule al campo, que ésta sufra los cambios que las realidades sociales exigen.

1.2. Concepto.

"Conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola", Lucio Mendieta y Nuñez (2). En nuestro concepto, esta definición se queda a la zaga de la realidad ya que deja fuera a las explotaciones ganaderas y forestales, e

industrias periféricas.

"Conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural", Mario Ruz Massieu (3). Creemos que se limitó casi exclusivamente a la propiedad social, excluyendo a la privada.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, lo rural o lo agrario es lo perteneciente o relativo al campo; el Derecho Agrario es pues "el conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, o sea el cultivo del fundo, la forestación, la ganadería y las actividades conexas. Y porque tales actividades resultan organizadas en la empresa agraria definimos el Derecho Agrario como el conjunto de normas jurídicas que regulan la empresa agraria" (4). Desde nuestro punto de vista, es un concepto bastante ambiguo.

"Parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlas a cabo", Martha Chávez Padrón (5). Consideramos que este concepto es el que más se acerca a la realidad, ya que incluye tanto a la propiedad privada como a la social, permitiendo su aplicación incluso ahora que se presenta una nueva conformación del Derecho Agrario, por lo que no pierde su vigencia.

1.3. Clasificación.

El tema de la clasificación del Derecho en general por ramas o troncos comunes es motivo de discusiones y opiniones diferentes, en especial por lo que hace a la corriente

Público, cuyo nacimiento, nos indican los expertos, tiene lugar desde el **Derecho Romano**; el **Derecho Privado**, trata de las relaciones jurídicas de los particulares o del **Estado** como entidad particular, en tanto que el **Derecho Público** trata de las relaciones entre los Estados o del mismo Estado, actuando como ente soberano (6).

Se dice que ésta división es sumamente estrecha por lo que no puede hacerse una separación tajante, existiendo materias que pueden tener una conjunción muy especial de aquello que se encuentra en lo público o en lo privado, como sería precisamente el **Derecho Agrario**. Nos dice Mario Ruiz Massieu que la rama del **Derecho Social** fue enunciada por Gustavo Radbruch en 1929, en su obra "Introducción a la Ciencia del Derecho" (7) la cual nace para romper con el tradicional esquema antes citado. Esta rama trata de las relaciones de los grupos sociales, generalmente en desventaja, que conservando sus derechos individuales y públicos, no pueden identificar su totalidad de derechos específicamente con el Estado o con los particulares, y que son reguladas por normas jurídicas proteccionistas que no pueden catalogarse dentro de las dos primeras ramas (8).

Para Lucio Mendieta y Nuñez es necesario precisar la legislación con que se pretenda configurar, encontrando los factores comunes que le dan vida (9); Martha Chávez Padrón es contundente en su afirmación de que el **Derecho Agrario** es una subrama del **Derecho Social**, que los objetos y las relaciones del **Derecho Agrario** no son sólo mixtos, sino autónomamente sociales, pues tocan, además de los ámbitos público y privado, lo sociocolectivo (10); Manuel González Hinojosa nos dice que es a la vez público y privado, predominando en ámbos el interés social sobre el individual; recopilando las anteriores y otras opiniones, Mario Ruiz Massieu concluye que el **Derecho Agrario** revolucionario es una subrama del derecho social, surgido del movimiento armado de 1910 en respuesta a las demandas de equidad y justicia social de la población rural,

generando la coexistencia de normas tanto de carácter público como de naturaleza privada, que impiden ubicarlo dentro de la tradicional clasificación del derecho público y privado (11).

Por otro lado, cabe reflexionar sobre algunas consideraciones del Dr. Cipriano Gomez Lara (12) en el sentido de que el Derecho Agrario no es un Derecho Público en lo general, ya que sólo pertenecen a esta rama los aspectos estrictamente procesales de la materia por ser éstos del Derecho Administrativo; pero que la parte sustantiva es de Derecho Privado, aunque con ciertas deformaciones; agrega que la materia civil es supletoria únicamente respecto del Derecho Privado, más no del Público; las anteriores afirmaciones entran en conflicto con la nueva conformación del Derecho Agrario, ya que, por ejemplo, el artículo 390 de la Ley Federal de Reforma Agraria habla de la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles en el caso de las inconformidades por lmites; la nueva Ley Agraria también habla en el artículo 62 de supletoriedad del Código Civil, en el artículo 75 fracción V de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y en el artículo 89 de la Ley General de Asentamientos Humanos; introduciéndose en materia civil y mercantil al regular a las sociedades en el artículo 125 y en materia de procedimientos ante los tribunales agrarios, es supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo con el artículo 167.

En su ubicación más general, también podemos afirmar que es un derecho positivo porque se encuentra vigente, en aplicación, que es efectivo, puesto que genera derechos y obligaciones; es un derecho que es, en oposición al derecho que debe ser (13).

En su ubicación más específica, también se señalaba que era un Derecho Administrativo porque su ejercicio correspondía al Poder Ejecutivo, federal y local, en sus respectivas esferas de competencia, incluyendoles determinadas facultades jurisdiccionales. Sin

embargo, ahora menos que antes creemos que le acomode su inclusión en esta rama del derecho, ya que la participación del ejecutivo queda reducida a sólo ciertos niveles.

Por otro lado, nos encontramos con la opinión del Dr. Enrique Ordoñez Carasa, quién nos dice que el Derecho Agrario contiene disposiciones tanto del Derecho Privado y como del Derecho Público, por lo que no es posible afirmar categóricamente su pertenencia a una de estas subdivisiones, sino que más bien deberemos centrarnos en una división interna precisamente de carácter pública y privada, pero aún en esto existe discusión; hay quienes ubican en el Derecho Agrario Público a la legislación agraria, los principios generales (como la función social de la propiedad), las autoridades agrarias, la colonización, etcétera, en tanto que en el Derecho Agrario Privado ubican a las personas, cosas y acciones (14).

Otras corrientes niegan esta subdivisión en público y privado, pero señalan una más de Derecho Agrario sustantivo y adjetivo, agrupando respectivamente las normas de fondo y las de forma o procedimiento; existe una más sobre un Derecho Agrario penal, fiscal e internacional (15). Con ello vemos que, como siempre, la controversia doctrinal se encuentra presente; por lo que a nosotros respecta, sin pretender plantear toda una concepción propia sobre este punto, si apuntamos que desde nuestro punto de vista es posible tomar la clasificación del Derecho sustantivo y adjetivo agrario, el cual creemos que permite una mayor facilidad en su comprensión, como ya ha quedado explicado en la Introducción a este trabajo.

Finalmente, mencionamos la clasificación que al respecto se contiene en la voz "Derecho Social" del Diccionario Jurídico Mexicano: Derecho Público, Constitucional, Administrativo, Penal, Procesal e Internacional Público; Derecho Privado, Civil, Mercantil e Internacional Privado; y Derecho Social, Del Trabajo, Agrario, Económico,

1.4. Autonomía.

El Dr. Enrique Ordoñez Carasa ya citado, autor de la voz "Derecho Agrario" en la Enciclopedia Jurídica Omeba, reflexiona sobre la autonomía de esta rama jurídica, indicando que es común que se crea que ésta ha nacido como un apéndice del Derecho Civil, evolucionando hasta obtener su completa separación; pero esto sólo es parte de la verdad en la conformación del Derecho Agrario moderno, ya que el Derecho Romano de la primera época fue más que civil, agrario, por lo que en algunos casos ésta evolución fue incluso al revés. Con la conquista y colonización de América se dió una fusión de conceptos que en algunos casos aún prevalecen; después, con la revolución francesa, se destruyen las estructuras feudales y se consolida la propiedad individual y absoluta; con la intervención del Estado en las convenciones privadas se acentúa la importancia del carácter social del Derecho, por lo que la absolutez desaparece para dar paso a la función social de la propiedad. Es con la continua evolución, siguiendo con la realidad social y sus transformaciones, que las ciencias del Derecho se han ido aislando y desbrozando diversos campos de la actividad jurídica con lo que modernamente nace el Derecho Agrario (17).

Así pues, la mayoría de los tratadistas reconocen la existencia del elemento de autonomía del Derecho Agrario respecto de las otras ramas, que le permite existir por sí mismo, autonomía que se subdivide en:

1.4.1. Autonomía histórica. El Derecho Agrario mexicano tiene un origen propio, independiente del Derecho Romano, aún cuando después, se mezcla con principios de éste. Bien podríamos afirmar que es un Derecho autóctono, de profunda raíz mexicana, a diferencia de las demás ramas que en general son adaptaciones locales del

tronco común que se localiza en el Derecho Romano y el Código Napoleónico. Aún hoy, habiendo sufrido una importante transformación orientada hacia el derecho civil, sigue manteniendo conceptos e instituciones muy propias. Martha Chávez nos dice que "Todas nuestras actuales instituciones agrarias, se explican claramente por nuestros antecedentes históricos, así como la importancia de las mismas para la resolución de nuestros grandes problemas nacionales" (18).

1.4.2. Autonomía jurídica. Posee principios propios, normas jurídicas particulares que nacen desde la época prehispánica. La normatividad establecida en el calpulli y la aplicada en la asignación y aprovechamiento de los calpullalli, la distribución de frutos y productos, el respeto legislativo de la Corona a la propiedad comunal indígena, las leyes de indias de la colonia, las mercedes reales, cédulas y ordenanzas, las disposiciones libertadoras de la independencia, las leyes de reforma, de colonización y baldíos, hasta llegar al movimiento revolucionario, la ley del 6 de enero de 1915 y finalmente el artículo 27 constitucional; en fin, que las normas que lo conforman, especialmente a partir de su constitución como Derecho Agrario revolucionario, le han dado un tratamiento específico y diferente al de las otras ramas del derecho (19).

1.4.3. Autonomía científica. Por su materia tan original, autóctona, especial y compleja, requiere una constante investigación de naturaleza técnico-jurídica. Es una rama que no ha dejado de evolucionar y por consecuencia, de acuerdo con este característico dinamismo, la investigación ha permitido la adaptación del sistema normativo que lo regula. Aunque mantiene una relación con otras ramas, no puede confundirse y la profundidad de sus conceptos hacen obligada su investigación en forma específica, sin distracciones de otra especie; por consecuencia, los científicos del Derecho Agrario deben serlo y lo son de éste y nada más. Esta autonomía se ha reflejado a lo largo de las reformas más importantes al artículo 27 constitucional, fundamento de este Derecho.

Existe una gran controversia acerca de la verdadera existencia de ésta autonomía, con argumentos en contra, como el de que los intereses rurales no son diferentes de los urbanos o que habiéndolos les falta homogeneidad; en favor de esta autonomía, encontramos quién dice que las actividades agropecuarias presentan problemas propios y distintos de otros, cuentan con instituciones propias y sus principios pueden ser objeto de sistematización; que tiene un objeto propio al regular las relaciones jurídicas de la empresa agraria y su estudio ha exigido el desarrollo de un método especial (20).

1.4.4. Autonomía legislativa. En el Derecho precolombino de Mesoamérica, normalmente consuetudinario y sólo en algunos casos escrito, parte de la normatividad en materia de tenencia territorial fué rescatada y aún respetada, llegando incluso a su incorporación en las Leyes de Indias. Siguiendo éste proceso, el Derecho Agrario se sigue alimentando con la evolución constitucional, como Estado independiente, buscando su propia identidad con las leyes de reforma hasta, finalmente, en este siglo, llegar a la ley agraria del 6 de enero de 1915, al artículo 27 con el constituyente de 1917, a los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, a la Ley Federal de Reforma Agraria, hoy de vigencia transitoria, y finalmente a la Ley Agraria y sus diversas disposiciones conexas (21).

1.4.5. Autonomía didáctica. Existe unanimidad de los doctrinistas sobre dicha autonomía, entendiendo como tal que requiere ser estudiada por separado de las demás ramas jurídicas por tratarse de un complejo histórico, sociológico y jurídico (22). En México, el Derecho Agrario adquiere dicha autonomía prácticamente desde el primer Código Agrario de 1934, llevando a su conformación como materia especial a impartir en las universidades en 1939, en virtud del cúmulo de disposiciones jurídicas expedidas y el desarrollo de su problemática especial, separando su estudio de las otras materias y

conocimiento de otras materias, con las que tiene relación (23).

1.4.6. Autonomía sociológica. Martha Chávez nos dice que se debe a la necesidad imperiosa de establecer reglas específicas para la llamada clase campesina y con orígenes indígenas (24). Por su parte, Mario Ruiz Massieu nos indica que dada la clara definición y amplitud del sector rural en México, es necesario dar un trato a las normas jurídicas agrarias, atendiendo a las características de los sujetos de las mismas (25); lo es más específico en nuestro caso, en virtud de que México es una nación de profundas raíces en el campo, ahondado por que más de la mitad del territorio nacional es propiedad social.

1.4.7. Autonomía económica. Nunca antes tanto como ahora se dá la razón para la existencia de esta autonomía; la situación imperante en el campo dió pie a la reciente reforma constitucional en materia de tenencia territorial, cuyo objetivo primordial es precisamente otorgar las bases para el despegue económico del agro; hay razones de primer nivel en este ámbito, tales como la producción agrícola, base de una economía sana, contando en ella la redistribución de la propiedad (26); el adecuado tratamiento de la propiedad agrícola por el Derecho Positivo, habrá de repercutir en el mejoramiento de la economía, al propiciar una mayor y mejor producción en el campo (27).

1.5. Características.

1.5.1. Intereses tutelados. Los intereses que tutela tienen características muy particulares como lo son la misma actividad agrícola, pecuaria y forestal, que aunque conocida en lo general, no deja de ser una actividad significativamente especializada; la propiedad rústica, que presenta modalidades que la diferencian de la propiedad urbana; y los núcleos de población específicos, como son los ejidos y comunidades con estructuras

1.5.2. Normatividad especial. La normatividad especial que se aplica, sui generis, tiene raíces propias, alimentadas por la evolución de la tenencia territorial.

1.5.3. Participación especial. Esta actividad genera una participación pública y privada especial. Por una parte, se presenta la actividad tutelar del Estado y por otra, la que desarrollan los particulares desde sus respectivas posiciones de propietarios, inversionistas, trabajadores, etcétera.

1.5.4. Influencia del medio. Su normatividad sufre una influencia directa del mismo ámbito de su competencia; se modifica siempre en función a las mismas circunstancias que van siendo necesarias en el campo; es pues, dinámica.

1.5.5. Elemento existencial. El Derecho Agrario y su consecuente normatividad busca esencialmente, como su elemento existencial, la superación del campesino en lo general, incluyendo en ello al propietario privado y al social (p.e. en lo Mercantil es el comerciante, en lo Fiscal el contribuyente, etc.).

1.6. Relaciones con otras ciencias y ramas del Derecho.

Por supuesto, mantiene relación con otras ramas del Derecho; así, encontramos que ésta existe con respecto al Derecho Civil por cuanto a la regulación de la propiedad privada inmueble en general; con el Derecho Fiscal por cuanto al régimen tributario especial que se le aplica a la propiedad inmueble, tanto a la del régimen privado como al social; con el Derecho Laboral por cuanto se refiere a los jornaleros o trabajadores del campo; respecto del Derecho Penal por cuanto se refiere a los delitos especiales, como despojo, invasión y otros, y a la responsabilidad de las autoridades; y con el Derecho Mercantil, ahora aún más significativamente, por cuanto a los contratos y la constitución de

gran diversidad de modalidades.

También mantiene relaciones con distintas ciencias, básicamente de la rama humanista, como son la Historia, la Economía, la Sociología y por excelencia, la Política. Con la primera por cuanto que la evolución de la historia ha marcado a la del Derecho Agrario, cuya experiencia permite perfeccionar las estructuras jurídicas; la segunda, con la que resulta indispensable para ubicarnos en el contexto de esta rama del Derecho; y en la tercera, por las razones expresadas en la autonomía (28). La relación con la política, podemos decir que es prácticamente indispensable ya que por el hecho de que la materia agraria tutele derechos sociales, colectivos o de grupos humanos es, por ende, una materia que implica derechos políticos, razón por la que la actividad humana relativa a lo agrario siempre estará vinculada con la carrera hacia el poder.

1.7. Fuentes.

Son aquellos medios, modos y formas por los cuales se establecen las normas jurídicas que varían históricamente con el tiempo y con el espacio, según la etapa del desarrollo del Derecho de cada pueblo (29). Mario Ruiz Massieu cita a Eduardo García Maynez para indicar la existencia de tres clases de fuentes: formales, reales e históricas (30).

1.7.1. Formales, que como sabemos, son los procesos tradicionales de manifestación de las normas, conformadas por la ley, la costumbre, la doctrina y la jurisprudencia; se le agregan los principios generales del Derecho (31).

Lucio Mendieta y Nuñez señala que la costumbre no es fuente del Derecho, alegando el contenido del artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal y que solo lo será en los casos determinados por la misma ley (32); su tesis no se aplica exactamente en nuestra materia agraria, por lo que se refiere a la parte procesal, donde la nueva legislación

ordena expresamente respetar las costumbres de los núcleos indígenas.

1.7.2. Reales, constituidas por aquellas que tienen base en las circunstancias efectivas, reales, que suceden, tales como el alcance efectivo del contenido de las normas, las necesidades económicas y culturales, el bien común y, de más actualidad, los requerimientos indispensables de capitalización del campo, evitar y revertir el minifundismo y en general, toda la problemática agraria que se vino gestando y acumulando a lo largo del período de la llamada fase del reparto agrario y que a la postre, vinieron a ser la base real de la reforma constitucional de 1992.

1.7.3. Históricas, constituidas por toda muestra de vestigio y documentos, tales como murales, artesanías, códices, papiros, libros, que contienen el texto de una o más normas. A lo anterior agregaremos también la experiencia histórica, muy cercana a las reales, pero que se conforman con el efecto o resultado directo e indirecto de la aplicación de la norma en un momento y lugar determinado, recibiendo la influencia de la realidad.

1.8. Etapas.

Ya en la presentación de este trabajo hemos indicado que en el desarrollo de la materia agraria, como rama del Derecho, no había presentado las características señaladas con anterioridad, que le permitieran tener una configuración propia, concediéndole su autonomía y elemento existencial. La sistematización del Derecho Agrario, como tal, tuvo lugar a raíz de la normatividad originada en el proceso constitucional inmediato siguiente a la revolución de 1910, donde incluso surge como un Derecho Social; así pues, distinguimos básicamente tres grandes etapas:

El Antiguo Derecho Agrario, no sistematizado de origen, que comprende los antecedentes tenenciales de la tierra existentes en Mesoamérica antes de la conquista

española y aquéllos que prevalecían en la península ibérica cuando tiene lugar el descubrimiento y conquista del nuevo mundo; se incluye en esta etapa a la normatividad que el Derecho Indiano generó, de creación nueva, por hibridación o respetando las formas indígenas; el período independiente y más especialmente, el de la Reforma, hasta concluir con la situación imperante al momento de gestarse el movimiento armado revolucionario de 1910.

La segunda etapa, constituida por el Derecho Agrario Revolucionario o Derecho de la Reforma Agraria, que comprende desde la primer ley agraria del país, del 6 de enero de 1915, hasta el último dispositivo que reguló la materia, Ley Federal de Reforma Agraria; es aquí dónde tiene lugar la sistematización de la rama y se constituye en materia autónoma de estudio; por supuesto, destaca en esta etapa el estudio del artículo 27 constitucional, precepto que desde el inicio en la vigencia de nuestra Constitución ha regido a la estructura de la propiedad territorial, el cual muestra la evolución que ha tenido lugar en la materia. Parte de la normatividad existente en este período ha sido derogada, en tanto que otra más permanece vigente; sin embargo, es obligado su estudio global para entender a la última etapa.

La tercera y última etapa, la hemos denominado como del Nuevo Derecho Agrario, porque en efecto constituye una reorientación en la materia, acaso tan significativa como la acaecida en el constituyente de 1917; nace con la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, reglamentada por la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; fundamentalmente será ésta etapa la que ocupe nuestro estudio.

¹ Derecho Agrario, Editorial Jus, México 1975, p.57.

² Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1946, p.13.

³ Derecho Agrario Revolucionario, UNAM, México 1987, p.39.

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Argentina 1985, tomo VI, pp.950 y 951.

⁵ El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1974, p.72.

-
- 6 Op. cit. p.107.
 - 7 Idem, p.122.
 - 8 Idem, p.158.
 - 9 El Derecho Social, Editorial Porrúa, México 1967, p.53.
 - 10 Op. cit. p.158.
 - 11 Op. cit. p.125.
 - 12 En reunión celebrada el 18 de febrero de 1993, Restaurant Le Gourmet, México, D.F.
 - 13 Rafael de Pina, Op. cit. p.228 a 231.
 - 14 Enciclopedia Omeba, tomo IV, p.959.
 - 15 Idem.
 - 16 Editorial Porrúa, México 1991, D-H, p.1040.
 - 17 Idem, tomo VI, p.951.
 - 18 Op. cit. p.76.
 - 19 Mario Ruiz Massieu, Op. cit.p.71.
 - 20 Enciclopedia Omeba, op. cit. Tomo VI, p.952.
 - 21 Op. cit. p.78.
 - 22 Enciclopedia Omeba, Tomo VI, p.952.
 - 23 Martha Chávez, op. cit. p.79.
 - 24 Idem.
 - 25 Op. cit. p.73.
 - 26 Idem, p.80.
 - 27 Mario Ruiz Massieu, op. cit. p.73.
 - 28 Idem, p.157-160.
 - 29 Enciclopedia Omeba, op. cit. p.960.
 - 30 Op. cit. p.99.
 - 31 Idem, p.81.
 - 32 Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1966, p.56.

CAPITULO 2. PRIMERA ETAPA: EL ANTIGUO DERECHO AGRARIO.

La explicación de los antecedentes históricos que dan origen a la estructura del Derecho Agrario actual, pasando por su evolución, es siempre requisito indispensable para comprenderlo. La importancia de la historia se vé una vez más, ya que permite la evaluación de lo acontecido y, en su caso, tomar los nuevos caminos que se consideren indispensables; en otras palabras, aprovechar la experiencia de los hechos y resultados.

2.1. Análisis general. Evolución histórica.

En este punto deseamos presentar una visión de conjunto en la evolución histórica de los antecedentes que conforman la tenencia territorial, para después entrar en el detalle.

Por un lado encontramos los antecedentes de la propiedad española en vísperas del encuentro de dos mundos y de la propia conquista de la Nueva España. La península Ibérica se encontraba en proceso de recuperación de las manos moras por los diferentes reinos, esfuerzos más tarde conjuntados en las coronas de Isabel y Fernando; en el mismo año en que el último reducto árabe era tomado por los españoles tuvo lugar el descubrimiento de América, 1492.

En este proceso tuvieron lugar las capitulaciones con cada Señorío, a los que se les denominaron Fueros, alimentados por los ya existentes Fuero Viejo y Fuero Juzgo, integrándose el Fuero Real. Como elemento indispensable de estos fueros encontramos precisamente a la propiedad de las tierras, en donde se respetaron tanto el sistema feudal, como la propiedad de los vasallos, siempre a salvo de la ingerencia de la corona;

compromisos para con ella eran contribuir con ciertos tributos y apoyar en la reconquista de la tierra española a cambio de la recuperación de sus tierras y la fidelidad mutua.

Entonces, el pensamiento español sobre la apropiación de tierras estaba inbuido tanto por el respeto a la titularidad de esta territorialidad como por el concepto de la conquista y reconquista; una dualidad que generará posteriormente innumerables conflictos. Con las Bulas Alejandrinas, especie de títulos otorgados sobre las tierras de la Nueva España, se tejieron las teorías más diversas para justificar la apropiación de aquéllas.

En tanto esto sucedía, en el México prehispánico la estructura tenencial de la tierra tenía para la generalidad, características de apropiación comunal; esto es, la titularidad de las tierras, salvo excepciones, correspondía a los pueblos en su conjunto. Con la conquista, este sistema no desaparece sino que se mantiene sostenido por la propia corona española en beneficio de las comunidades indígenas, como una forma de preservar su organización y evitar que se conviertan en una carga al darles cierta autosuficiencia.

Al convertirse la corona española en propietaria de las tierras descubiertas y conquistadas, se inició la elaboración de las Leyes de Indias, enriquecidas por las Mercedes Reales que con frecuencia reconocían la propiedad comunal e incluso, sancionaban a los españoles despojantes de aquélla. Podríamos afirmar que con el nacimiento de la colonia también nació el Derecho Agrario Mexicano, disciplina que conjuntaba a la propiedad española por un lado, con sus elementos tomados de los Fueros y de la reconquista, y a la propiedad comunal, de apropiación colectiva y no individual, tomada precisamente de la estructura existente en Mesoamérica con anterioridad a la llegada de los españoles.

2.2. México precortesiano.

Como antecedente más inmediato a la conquista nos encontramos a la estructura tenencial de la tierra existente en los pueblos que conformaban la triple alianza: mexicas o aztecas, teapanecas y acolhuas. Alianza militar, política y comercial que a fines del siglo XIII dominaba casi la totalidad de la llamada Mesoamérica, por lo que predominaba el uso de su sistema de propiedad; los antecedentes de otros pueblos prácticamente demuestran que este fué el que prevaleció durante mucho tiempo.

Lucio Méndicta y Nuñez aborda el tema de la propiedad agraria entre los Mayas indicando que tanto la nuda propiedad como el aprovechamiento de la tierra eran comunales y cita a Diego de Landa en su "Relación de las cosas de Yucatán, Madrid 1864", quien señalaba que al no haber propiedad exclusiva de los terrenos, éstos se conservaban en el dominio público y que su uso le correspondía al primer ocupante. Sin embargo, el mismo autor indica que había vestigios de figuras jurídicas que no se entendían sin la existencia de ciertas formas de apropiación individualizada, de tal suerte que tal vez coexistían ambos sistemas (¹).

Así pues, para efectos de éste trabajo sólo nos ubicaremos en el lugar y tiempo de la referida triple alianza, por ser ésta la civilización prevaleciente, dominante y sujeta a la conquista, que se encontraron los españoles y de la cual se tomaron elementos o que incluso se respetaron, en la estructuración del naciente Derecho Agrario o de la propiedad territorial novohispana.

La propiedad inmueble era fiel reflejo de la diferencia de clases; el monarca o Señor (Tlatoani) era el dueño absoluto de la tierra y cualquier forma de propiedad dimanaba de él. Guillermo Floris Margadant nos dice que "El régimen de la propiedad raíz pertenecía

mas bien al Derecho Público que al Privado, ya que era la base del poder público y solo dentro de un círculo limitado de influyentes había una forma de tenencia que se parecía a nuestra propiedad privada" (2).

Existen encontradas opiniones respecto a la existencia del régimen de propiedad privada de la tierra; por ejemplo, Victor Castillo afirma que al estudiar el régimen de la propiedad de la tierra entre los nobles, incluyendo en esta calidad al Tlatoani con respecto a las tierras propias y no del cargo, encontramos una serie de restricciones que hacen concluir que en realidad la titularidad sólo les correspondía respecto del derecho de uso y aprovechamiento, el cual podían transmitir en forma muy condicionada. Siguiendo con esta idea, se puede afirmar que entonces solo había propiedad real, con la característica del dominio en dos entidades: el Calpulli ó barrio, y el Altepetalli ó ciudad, ya que "En las tierras del primero sus integrantes las trabajaban para su provecho y para las finalidades de su propia comunidad, en tanto que en las de la segunda, el Tlatoani como cabeza del Estado y siguiendo las normas vigentes, adjudicaba sus derechos a los templos, al palacio, al ejército, a los nobles y a él mismo" (3).

En cuanto a la clasificación de los diferentes tipos de propiedad dentro de la sociedad prehispánica encontramos una gran diversidad de opiniones, criterios y clasificaciones; así, vemos que Lucio Mendieta y Nuñez las agrupa en tres diversas clases de propiedad como son la propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros; la propiedad de los pueblos; y la propiedad del ejército y de los dioses; pero esta conformación es aún más compleja, por lo que consultamos a diversos autores para hacer una clasificación más general y sencilla. De entre éstas tomamos la división que Martha Chávez Padrón hace en dicho sentido respecto de las formas de propiedad individual y la comunal, aún cuando respetamos la opinión de Victor Castillo sobre la inexistencia de la propiedad individual.

2.2.1. Formas de propiedad individual.

2.2.1.1. Propiedad del Tlatoani. El *Ius Utendi, Fruendi y Abutendi* (en el sentido de dominio absoluto sobre la tierra), solo correspondía al monarca y se le denominaba *tlatocalalli* (4) ó *tlatocacalli* (5), ó *Tlatocalli* (6); Guillermo Floris Margadant sostiene que unas tierras correspondían al rey en lo personal y otras en su calidad de tal (7). Este podía transmitirla sin más limitación que el receptor fuere noble o *pipiltzin*. Por otro lado existía el *Tecpanllali*, terrenos destinados al sostenimiento del palacio.

2.2.1.2. Propiedad de los nobles. Llamadas *pillalli*, eran aquellas tierras que les pertenecían en forma hereditaria, con independencia de sus funciones y que solo podían ser vendidas a otros nobles (8) (9); estas mismas tierras son denominadas como *Tecpillalli* por Victor M. Castillo (10). El *Tlatocamilli* eran tierras que servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles por el tiempo que duraran sus servicios, a quienes se les llamaba *Tecutli* (11).

2.2.1.3. Propiedad de los guerreros. La titularidad de estas tierras era en función al carácter de casta social de alto nivel y se les denominaba *Milchimalli*, dedicándoseles al sostenimiento de los servicios militares (12) (13); Mendieta les denomina *Mitlchimalli* ó *tierras para la guerra* (14).

2.2.2. Formas de propiedad comunal.

2.2.2.1. Tierras de los barrios. La sociedad tenía como base a los *calpullis* o barrios, quienes detentaban la posesión de cierta superficie denominada *calpullalli*, asignada para su explotación y por ende, para la subsistencia de cada familia, quienes tenían la obligación de cultivarla y de no abandonar al *calpulli*, so pena de perder la parcela.

Para Guillermo Floris, las tierras destinadas al sostenimiento de los templos, del servicio militar, la impartición de justicia y servicios públicos y del palacio, eran tierras asignadas al calpulli (15). Nos agrega dicho autor que los calpullis se subdividían hacia abajo en Tlaxicallis y hacia arriba en Campans (16). Nuevamente nos encontramos con contradicciones entre los tratadistas, ya que al parecer Martha Chávez confunde los términos y los emplea al revés; nos señala que el calpulli era una parcela de tierra asignada a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, en tanto que Tenochtitlan se dividía en barrios o Calpullallis (17); Víctor Castillo ratifica que Calpullalli son las tierras poseídas en forma comunal por los integrantes de cada Calpulli (18).

Para el mismo Víctor Castillo, los rasgos más característicos del Calpulli al momento de la conquista son: "conjunto de linajes y familias; entidad residencial con reglas establecidas sobre la propiedad y el usufructo de la tierra; unidad económica con derechos y obligaciones (propiedad y tributos); unidad social; entidad administrativa; subarea de cultura; institución política; y unidad militar". Concluye que "el Calpulli es la unidad social mesoamericana típicamente autosuficiente en donde se dan todas las condiciones básicas de la producción" (19).

2.2.2.2. Tierras de la ciudad. También los calpullis contaban con tierras de aprovechamiento común, llamadas Altepetlalli, circundantes de cada barrio ó población, cuyo producto se destinaba al pago de los gastos públicos del pueblo y de los tributos.

Así, encontramos las tierras que se destinaban al sostenimiento de los gastos del culto religioso, del templo, y se llamaban Teotlalpam según Chávez, (20) y Mendieta (21); Teopantlalli, según Floris (22) y Castillo (23). Para este último autor, también eran tierras de la ciudad las destinadas a sufragar los gastos de palacio, Tlatocatlalli ó

aprovechadas para el sostenimiento de los servidores del palacio ó Tecpantlalli; las tierras de los Jueces ó Tecuhtloaque; las que cubrían el avituallamiento durante la guerra ó Milchimali; y el Yaotlalli, tierras producto del botín de guerra y que con posterioridad a su apropiación, se incorporaban al sistema de tenencia anteriormente descrito, según el reparto que les correspondiere (24).

2.2.3. Antecedentes españoles. La contraparte de esta visión, España, fundamenta su Derecho territorial en una gran diversidad de dispositivos jurídicos, de entre los cuales destacamos al Fuero Juzgo, Fuero Viejo de Castilla, las Leyes del Estilo, el Fuero Real, el Ordenamiento de Alcalá, las Siete Partidas y las Leyes de Toro.

El Fuero Juzgo tiene una fuerte influencia visigótica y eclesiástica y se elabora en Toledo en 654 d.c. siendo prácticamente el primer antecedente del Derecho español territorial (25). Con la reconquista de la península Ibérica de manos islámicas se dió nacimiento al sistema de los derechos llamados Forales, ya que la unificación se dió unicamente desde el punto de vista militar y comercial, manteniendo el deseo de independencia de cada región dado el rechazo a caer en otro tipo de dominación como el que se acababa de terminar.

Nos dice Floris Margadant que el primer producto jurídico de la reconquista en 1492 fue el Fuero Viejo de Castilla, que habfa nacido desde aproximadamente 1050 (26). Estas concesiones otorgadas por la corona o los señores feudales de la época, vinieron a conformar la particular forma de tenencia de la tierra en cada región, provincia y localidad de la España medieval, cuyo común denominador fue el respeto a este régimen interno.

Con motivo de la reconquista total de España se hizo un intento por unificar la vasta proliferación que se había dado respecto de las legislaciones localistas en todos los aspectos, trabajo que intentó Fernando III pero que finalmente culminó Alfonso X, su hijo, promulgándose como texto obligatorio para todos los dominios del rey sabio, derogando el sinnúmero de leyes municipales existentes. Fue formado por cuatro libros, dividido en 72 títulos, conteniendo 550 leyes que se ocuparon de normar las relaciones de familia, el derecho de propiedad y otros aspectos importantes.

Las Siete Partidas de Alfonso X "El Sabio", fueron la máxima recopilación del derecho hispano en la edad media, las cuales se iniciaron en 1256 y se concluyeron en 1275; se incluyeron nuevos textos del Ordenamiento de Alcalá, que fuera promulgado en 1348; en términos generales, las Siete Partidas se aplicaron en forma supletoria respecto de las legislaciones reales y fueros anteriores, teniendo vigencia durante varios siglos, las cuales fueron frecuentemente aplicadas en los territorios coloniales de América, donde es cotidiano encontrar documentos en los que se mencionan sus disposiciones como la norma resolutive en conflictos de tierras y propiedades.

Al terminar la baja edad media y entrar en España la modernidad, los grandes señores fueron incorporándose poco a poco a la corona pasando a depender de la autoridad del rey, incrementando los territorios del realengo; los reyes católicos redujeron el poder señorial incorporándolos a sus dominios reales; en esta etapa, el Derecho castellano continúa manifestándose en diferentes tipos de normas jurídicas, como leyes, ordenanzas, pragmáticas, ordenamientos, cartas, acordadas, cédulas y resoluciones reales; el Derecho real emanaba directa o indirectamente de la corona y se antepone al Derecho común (27).

2.3. La conquista.

El proceso de la conquista no se limitó a la simple apropiación del territorio recién descubierto, lo cual hubiera sido, por un lado, un acto de bandidaje y por otro, no le hubiera asegurado a la corona española la titularidad de aquéllos inmensos parajes, sino que se hizo necesario rodear a una empresa de tal magnitud y alcances con argumentos y bases jurídicas sólidas, de acuerdo a los principios vigentes entonces.

La corona española, por conducto de Carlos V, proclamó su dominio absoluto sobre las tierras de la Nueva España, mediante la Ley I del 14 de septiembre de 1519, intitulada "Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enagenar", la cual iniciaba diciendo: "...Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales..." (28); de lo anterior se desprende que la corona fundamentó la propiedad sobre los territorios de la Nueva España en las bulas papales y otros títulos que consideró como legítimos, insistimos, a la luz del Derecho vigente en la época.

2.3.1. Bulas papales.

Con motivo de las disputas territoriales de España con Portugal en virtud de los descubrimientos, el Papa Alejandro VI, actuando como juez arbitral, expide las bulas Inter Caetera del 3 de mayo de 1493, la Noverunt Universi del 4 de mayo siguiente y la Hodie Siquidem de ésta misma fecha.

El valor de éstos pronunciamientos papales se funda en las siguientes consideraciones (29):

a) Las bulas alejandrinas no eran el primer antecedente en el que el Papa tomaba el papel de máximo árbitro en materia de disputas territoriales, disputas no muy espirituales por cierto, ya que existía la llamada doctrina *Omni Insular* con la que en 1155, el Papa Adriano VI otorga derechos territoriales a Enrique II de Inglaterra sobre Irlanda mediante la bula *Laudabiliter*. El Papa Nicolás V otorga en 1455 a Portugal la posesión a perpetuidad en Guinea, Azores y Madeiras con la bula *Romanus Pontifex*.; así pues, existía un público reconocimiento a la autoridad papal en la materia.

b) La existencia de una profunda religiosidad de la época, por la cual no era factible o difícilmente factible, por más que la realeza pudiera pensarlo, que hubiere un atrevimiento a contradecir la autoridad del papado, aún cuando fuere en aspectos no espirituales como el que nos ocupa. Además, de alguna forma hubo una aprobación tácita y general para reconocer dicha autoridad, seguramente pensando las diversas coronas que el siguiente caso podría ser el de ellas mismas y por ende, podrían invocar tal costumbre en su favor.

c) También se daba una estrecha convivencia entre el poder real de la corona y el poder espiritual de la iglesia, en donde ambas se apoyaban mutuamente y recurrían siempre en auxilio de las casas gobernantes; de la afinidad en sus principios nacía la identidad de intereses.

d) Por la misma razón anterior, toda acción que llevara a cabo cualquier corona que respetara los principios y la autoridad de la iglesia, llevaría aparejada la correspondiente tarea de evangelización, lo que indudablemente redituaba en beneficio de Roma, tanto en lo espiritual, por el salvamiento de las almas, como en lo material por el generamiento de tributos y contribuciones, incrementando a su vez la influencia y poderío de la iglesia católica en el contexto mundial.

e) El Tratado de Tordesillas fué un acuerdo celebrado en 1594 entre la corona de España y la de Portugal para establecer las bases de la interpretación de las bulas y sus alcances, con lo que se puede afirmar que hubo un reconocimiento expreso a la autoridad papal entre las partes interesadas tanto en la adjudicación de tierras como en las disputas territoriales de la época.

2.3.2. Otros justos y legítimos títulos.

De la citada Ley de 1519 de Carlos V, se desprenden la existencia de otros aspectos también importantes diseñados para justificar la propiedad territorial de la corona española respecto de América. Martha Chávez nos dice que aquella ley se fundó en el "Derecho Natural y de Gentes" del jurista Francisco de Vitoria, quien llegó a señalar que había tanto títulos justos y legítimos, como los que no lo eran: (30)

2.3.2.1. Botín de guerra. Consistente en la apropiación de los bienes de aquéllos indios o bárbaros que perseveraban en su malicia y buscaban la perdición de los españoles y que por ende eran sus enemigos de guerra, con lo que además se le daba el calificativo de guerra justa; esta apropiación del botín resultante de las acciones de guerra debían ser destinadas al resarcimiento de pérdidas y gastos que con ese motivo resultaren.

2.3.2.2. Evangelización. Por encargo específico del Papa y como condición de éste para el otorgamiento del dominio sobre la Nueva España, así como obligación de todo cristiano, es un deber trabajar en la propagación de la fé católica, en especial entre quienes aún mantienen un alto nivel de ignorancia y profanidad, como es el caso de los aborígenes; por tanto, quién se oponga o impida estas acciones de evangelización haciendo uso de la fuerza, cometerá una injuria y debe considerarsele como enemigo de guerra; luego entonces, podrá imponersele una guerra justa y en consecuencia, sus bienes serán sujetos de apropiación como botín.

2.3.2.3. Defensa de los inocentes. Como obligación de todo ser humano en lo general y cristiano en lo particular, debe defenderse a la vida humana de toda afrenta y más de la muerte injusta, calificación que se le dió a las guerras floridas para el sacrificio humano a que eran sometidos los pueblos vasallos de la triple alianza. En contra de este argumento, vale la pena citar a Floris Margadant: "Estas ventajas, proporcionadas por la guerra, indujeron a la celebración de tratados internacionales por los que ambas partes se declaraban dispuestas a hacerse periódicamente una "guerra florida", o sea, Xochiyáotl..." (31).

2.3.2.4. Voluntad. Cuando por verdadera y libre elección de los indígenas, aceptaban el reinado de la corona española, con todo el sometimiento a su dominio que ello implica.

2.3.2.5. Amistad y alianza. Como en el antecedente de los fueros en España, es válida la asociación de los aborígenes con los españoles para combatir en una forma justa contra sus enemigos, repartiéndose el botín y los bienes de resarcimiento, como sucedió con los tlaxcaltecas.

2.3.2.6. Incapacidad. Hubo quienes calificaron a los indios como bárbaros, poco menos que humanos, que los consideraban como seres que no tenían capacidad de administrarse, ni civil ni humanamente. El mismo Juan Jacobo Rousseau nos dice: "A todo ello hay que añadir que normalmente ningún animal hace por naturaleza la guerra al hombre, a no ser que se vea obligado en su propia defensa o empujado por el hambre, ni siquiera le da muestras de aquellas violentas antipatías que parecen anunciar que una especie está destinada por la naturaleza a servir de pasto a otra. He ahí indudablemente los motivos por los que los negros y los salvajes entran tan pocas veces en conflicto con los animales feroces que pueden encontrar por la selva. Los caribes de Venezuela, como

muchos, viven a este respecto con la más profunda seguridad y sin el menor inconveniente" (32), de lo que se infiere que aún en 1753, para el autor de "El contrato social", los nativos o indígenas guardaban un estado de salvajismo tal que eran equiparables a los animales de las selvas. En consecuencia, alguien debía ocupar la tutela de dichos indígenas junto con cualquier derecho que les pudiese corresponder, entre los que se encuentra la posesión y usufructo de las tierras; ahora bien, por este trabajo se podía exigir una retribución específica reflejada en la apropiación de determinadas extensiones territoriales.

2.3.3. Títulos ilegítimos. Son títulos ilegítimos para el autor del soporte jurídico de su majestad, el considerar que tanto el Rey español como el Papa fueren las autoridades supremas del orbe; que el primero tuviere derecho sobre las tierras por el simple hecho del descubrimiento; que el segundo tuviere jurisdicción sobre los infieles; y que el simple rechazo de la fé cristiana fuere motivo de guerra y despojo de los bienes.

Podemos entonces afirmar que para Francisco de Vitoria, para el monarca español y por ende, para sus súbditos en general, las tierras recién descubiertas eran total y legítimamente propiedad de los indios, por lo que la simple apropiación de éstas, argumentando el descubrimiento o conquista no resultaba válido. Tenía que haber una razón superior, una fuerza externa que rompiese el equilibrio de la presencia protectora, de amistad, por parte de los españoles, que generaran las circunstancias que permitieran el espacio a la posibilidad de apropiación de la tierra.

Por todo lo anterior llama la atención la cuidadosa historia que se hizo de la conquista, en especial de la alianza con los tlaxcaltecas, la presencia de los españoles que en son de paz hicieron al principio y las acciones que llevaron a cabo con sumo cuidado para no violentar las relaciones; sobre todo, después del antecedente del magnífico recibimiento

que le hiciera Moctezuma a Cortés en Tenochtitlan (33).

2.3.4. Otros argumentos justificantes que se han manejado al respecto por diversos autores son: a) El derecho de conquista vigente en la época, como principio del Derecho Público y Derecho de Gentes; b) el derecho de primeros ocupantes proveniente del Derecho Romano, específicamente sobre las tierras deshabitadas; en este punto conviene recordar criterios significativos, entre los que encontramos al de Juan Jacobo Rousseau, quien señalaba que para autorizar este derecho era indispensable que se presentaran condiciones específicas, en orden de prioridad, tales como que el terreno no esté ocupado por otro, que se ocupe solo la parte indispensable para la subsistencia y que dicha ocupación se materialice mediante el trabajo y cultivo; una interpretación de éste, sería aplicable tanto para el español como para el indio, siempre relativo a las tierras que no estuvieren ocupadas y en pleno aprovechamiento, como de hecho existían en abundancia (34); c) el derecho de posesión y la prescripción positiva que por aquella causa se genera, argumento que obviamente necesitó el transcurso del tiempo para plantearse; d) la colonización, que es un tanto la combinación de todos los elementos anteriores, especialmente la posesión; hay que tener en cuenta que el objetivo de pacificación y población que las bulas alejandrinas contienen, a fin de cuentas se traduce en la misma posesión (35).

2.4. La colonia.

En virtud de que por otro tipo de compromisos, tales como la reciente reconquista de la península Ibérica, el erario real se encontraba agotado, una buena parte del costo del descubrimiento de las Indias Occidentales fué sufragado con el patrimonio particular de los Reyes. Por la misma razón anterior, agravada por no haber recibido los beneficios esperados, y de la misma manera, en el proceso de conquista de la Nueva España, tuvieron una gran participación los capitales privados con el afán de constituir una

inversión que les redituara ulteriores ganancias. Igual circunstancia prevaleció con respecto a los mismísimos conquistadores y sus tropas, quienes se aventuraron más por el deseo de recompensas que por el de salarios. Como los minerales preciosos prácticamente se reservaban a la corona, el pago por sus servicios consistieron básicamente en dos tipos: concesiones sobre tierras y sobre indios, elementos que por lo demás, abundaban. (Ley I, 18 de junio de 1513.- Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, y encomienden indios;...) (36). Así pues, encontramos que la materia prima que la corona española utilizó para recompensar a sus representantes en las tareas de consumación del control territorial, es precisamente la tierra y ligada a ella, los indios; recíprocamente, a estos mismos personajes les interesó también la obtención de honores y riqueza por medio de las concesiones reales sobre tierra e indios.

Es justo reconocer que la corona española no se comportó como una institución absolutamente materialista, sino que en cierta medida sí planteó la intención de cumplir con los principios aducidos en la argumentación de Vitoria, ordenando por ejemplo el respeto irrestricto a la integridad de las posesiones de los indios recién conquistados. (Real Cédula.- Previendo que se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado, 31 de mayo de 1535) (37).

También hay que decir que al incorporar la corona española a la propiedad privada en la Nueva España, le otorga de origen un carácter social, ya que para concederla mediante Merced exige la residencia del beneficiario y el cultivo de la tierra, bajo pena de ser revocada la concesión. La Ley Primera de Indias del 18 de junio y 9 de agosto de 1513 del rey Don Fernando V indica: "Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías, y peonías...; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en

cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia..." (38).

De cualquier forma, reiteramos, ésta fué la intención de la corona, pero que distó mucho de cumplirse en la realidad; ante estos requisitos que consideraron excesivos, los españoles optaron por apropiarse de las tierras sin tener que cubrir engorrosas exigencias de radicación y cultivo; a fin de cuentas, la regularización de su tenencia se daría posteriormente mediante las composiciones.

Martha Chávez Padrón realiza una clasificación de los diversos tipos de propiedad en la época colonial, dividida básicamente en tres categorías: las que constitufan propiedad individual, intermedia y colectiva. Por su razón práctica nos permitimos tomarla de referencia, a la cual hemos efectuado algunos cambios que nos parece refleja aún más la realidad:

2.4.1. Propiedad de tipo individual.

2.4.1.1. Mercedes reales (en sentido amplio). Concesión de tierras a los conquistadores y colonizadores, generalmente con carácter provisional y sujetas a una ulterior confirmación ante la misma Corona, debiendo acreditar los requisitos de residencia y cultivo; no tenían una extensión específica (39). Al referirnos como sentido amplio deseamos expresar que se les considera de esta forma a las concesiones que la corona efectuaba en forma general, sea en forma directa o por medio de sus legítimos representantes.

2.4.1.2. Caballerías. Medida de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería; aunque hay varias opiniones, generalmente se acepta que eran 300 hectáreas.

2.4.1.3. Peonías. Medida de tierra que se mercedaba a un soldado de infantería; era una quinta parte de la caballería.

2.4.1.4. Suertes. Solar para labranza que se destinaba a cada colono que se integraba a una capitulación, generalmente conformada de 10 hectáreas.

2.4.1.5. Compraventa. Este mecanismo fué realmente escaso al inicio del proceso conquistador que, sin embargo, se fué incrementando conforme la colonia se consolidó y siempre a causa de la permanente hambruna de los fondos reales. En cierta forma, las Confirmaciones vinieron a constituirse en compraventas posteriores a la ocupación inicial.

2.4.1.6. Confirmaciones. En primer término, las constituyeron la validación final a las que se encontraban sujetas las mercedes reales; posteriormente, también se aplicó en favor de quienes carecían de un título legal, debidamente expedido y fundado, ó bien, que éste título fuere incorrecto, que contuviera datos erróneos, ó finalmente, para aquéllos que teniendo títulos legales y correctos, poseyeran excedencias, superficies inmediatas que superarían a las amparadas por dichos títulos.

2.4.1.7. Prescripción. Forma de adquisición de la tierra que servía como fundamento para promover en su oportunidad la composición o regularización. (40).

2.4.2. Propiedad intermedia.

2.4.2.1. Composición. Con la Ley XX de 1589, Felipe II ordenó las Composiciones con dos fines primordiales: por un lado, la regularización de la tenencia de la tierra que diera orden al caos existente y permitiera un mayor y mejor control para efectos impositivos,

por otro, la obtención de beneficios económicos adicionales.

Las composiciones podían ser promovidas por quienes poseyeran tierras en exceso respecto de su título, por quienes no tuvieran dicho título y estuvieran en posesión de tierras o que el título fuere defectuoso. Tenían derecho a promover la composición tanto los particulares sobre su propiedad individualizada como las comunidades respecto de sus posesiones colectivas (41).

2.4.2.2. Capitulaciones. Eran las concesiones a empresarios que la corona otorgaba con el fin de colonizar ciertos territorios o fundar una población a cambio de recibir en propiedad determinada cantidad de tierras. Hay que recordar que a quienes participaban en estas empresas como colonos, bajo la dirección o auspicio del titular de la Capitulación, se les otorgaban las llamadas Suertes. En estas formas de adquisición de la propiedad encontramos una similitud con los fueros que celebraba la corona española con los señores feudales por regiones y poblados a fin de efectuar las alianzas necesarias en la reconquista de la península Ibérica; encontramos, claro, la diferencia de que en éstas se respetaban las estructuras jurídicas interiores, los usos y las costumbres, en tanto que en la Nueva España se sometía absolutamente a la corona.

Silvio Zavala hace un análisis del contrato de capitulación o asiento, señalando que es de derecho público, celebrado entre el otorgante, el rey o las autoridades competentes, y el beneficiario o vasallo, para la realización de un fin concreto, con estipulaciones precisas, el cual sería perfeccionado en el momento de obtener los fines, pero siempre sujeto al acto de voluntad o gracia real y en última instancia, al interés público (42).

2.4.2.3. Reducciones de indígenas. Con el fin de facilitar el control y administración de los numerosos grupos indígenas, así como de su evangelización, la corona ordena a

mediados del mil quinientos la reducción de los indios, esto es, su concentración en determinadas áreas ó poblaciones, pero siempre especificando que este proceso se realizara sin generar conflictos, contando siempre con la voluntad de los afectados y sin que fuere argumento para el despojo de sus tierras (43). Tal vez, reflexionamos, las reducciones de indios sirvieron de inspiración al Gobierno de los Estados Unidos para la creación de sus reservaciones. El análisis del sistema de propiedad de las comunidades indígenas se realiza en el punto 2.4.5.

2.4.3. Propiedad de tipo colectivo.

2.4.3.1. Fundo legal. Terreno donde se asentaba la población, consistente en el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos, plazas y casas de los pobladores, con una extensión de seiscientas varas a los cuatro vientos a partir de la iglesia ubicada en el centro. Esta medida tiene una importancia significativa en el nuevo Derecho Agrario, para los efectos de la acción de Restitución.

2.4.3.2. Ejido y dehesa. El ejido español era una superficie ubicada a la salida de los pueblos para el solaz de la comunidad; la dehesa se localizaba igual y servía para el pastoreo del ganado de la población; ambas eran de aprovechamiento colectivo y no podían ser enajenadas. En la Nueva España se fundieron los dos conceptos, para quedar solamente en el ejido, con los objetivos de ambos, manteniendo su explotación comunal y con las características de que no podían ser embargables ni enajenables. Este concepto de ejido subsistió prácticamente hasta nuestro siglo en el que, con las disposiciones agrarias que se implementaron, se le dió ya el nombre de ejido a la entidad titular de tierras y derechos; específicamente, fué Alvaro Obregón quien le llamó con ese nombre en su Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 (44).

2.4.3.3. Bienes de propios. También de origen español, coincide con las características del Altepeltalli prehispánico, ya que el aprovechamiento de ambos estaba dedicado a la sufragación de los gastos públicos, por lo que eran entregados a los Ayuntamientos integrando su patrimonio propio y en consecuencia no podían ser transmitidos. Posteriormente, se aludió a su existencia como factor que garantizaba la emancipación de los municipios respecto del poder central, situación que prevalecía hasta las leyes de reforma que prohibieron la posibilidad de que dichos ayuntamientos pudieran conservar la titularidad de tierras.

También existían las tierras concejiles como parte de los bienes de propios, las cuales eran tierras labrantías y pastos que podían ser arrendadas y obtener beneficios para el sostenimiento de los gastos del corregimiento o de la misma capital de virreinato (45).

2.4.3.4. Tierras de común repartimiento. Aparentemente eran tierras bajo la autoridad del Ayuntamiento que se daban en explotación individual mediante sorteo.

2.4.3.5. Montes, pastos y aguas. Carlos V, mediante Real Cédula de 1533, los declaró de explotación comunal en virtud de la importancia que ya en aquella época se otorgaba a la ganadería (46); como éstas superficies resultaban indispensables para el desarrollo de esta industria, se deseaba que no hubiere obstáculos, dentro de los cuales podría ser el apropiamiento individual de los montes, pastos y aguas, en detrimento del libre agostamiento; hay que recordar que en aquel tiempo no se concebían los cercados de estas superficies y que en muchas ocasiones, se anteponían los intereses ganaderos por encima de los de los agricultores.

2.4.3.6. Propiedad del clero. En el antecedente del sistema tenencial español encontramos disposiciones que tuvieron vigencia y que establecían la prohibición al clero en la

adquisición de inmuebles; un ejemplo de ello es la ley de 1130 de Alfonso VII. En la Nueva España, Carlos V ratificó ésta disposición mediante la Ley X; aún cuando al principio se le llegó a otorgar cierta superficie, ésta era destinada específicamente para la construcción de los templos y monasterios, objetivo que posteriormente ya no se respetó, iniciando la adquisición de inmuebles en grandes extensiones mediante diversos medios. También durante la colonia existió una lucha constante de la corona para evitar el acaparamiento de tierras por el clero o lograr su desamortización; por ejemplo, en 1769 Carlos III dispuso la enajenación de los bienes de los jesuitas, en 1795 se gravó la traslación del dominio al clero y en 1798 se ordenó la venta de bienes de las cofradías, memorias pías, etcétera, para pagar las deudas de Carlos IV (47).

Respecto de la recompensa con indios, casi siempre era aparejada a la de tierras; podemos citar:

2.4.3.7. La Encomienda. Es una figura importante, ya que tuvo una notable presencia en la explotación agrícola de todas las tierras de la Nueva España; se le ha considerado como el antecedente de los peones acasillados de las haciendas porfirianas. Nació de hecho con Colón en La Española a fines del siglo XV; la primera disposición real al respecto la dictó Fernando V en 1509, con la Ley I de Indias, Tit.VIII, libro IV, que indicaba que el "...Adelantado, gobernador o pacificador en quien esta facultad resida, reparta a los indios entre los pobladores" (48).

Luego entonces, eran las concesiones que la corona otorgaba a los descubridores, conquistadores, colonizadores y en general todo español, consistente en la asignación de grupos indígenas para su servicio, específicamente en el trabajo agrícola de las tierras que le hubieren adjudicado mediante merced real (49).

2.4.3.8. La esclavitud. Esta se dió sólo en forma inmediata a la conquista y únicamente por dos razones: por guerra justa y por rebelión religiosa. La misma Corona dictó disposiciones en las Leyes de Indias prohibiendo el sometimiento de los aborígenes; sin embargo, no lo fué respecto de los negros, que incluso De las Casas los consideraba seres irracionales (50).

Casi ningún indígena conservó la propiedad individual de la tierra, excepto algunos Señores tlaxcaltecas, debido a su lealtad a la autoridad virreinal; por lo general, las tierras poseídas por estos grupos son las que se les reconocieron en titularidad comunal. En otras palabras, los indios pasaron a ser dominados en todos los aspectos, especialmente respecto de la tenencia de la tierra, ya que esta forma de propiedad tenía limitaciones en cuanto a su venta o transmisión de cualquier especie, de tal suerte que solo se les permitía el autoconsumo, sin incorporarse a las fuerzas productivas y de riqueza, además de tener que absorber la mano de obra de los hijos.

Los españoles siempre estuvieron en pugna con la corona por el control de la propiedad territorial de la Nueva España; los unos siempre buscando formas de apropiación de más tierra y la otra emitiendo disposiciones que buscaban evitar la consolidación de verdaderos señoríos feudales que se transformaran en poderes competitivos de la misma corona (como sucedió con el Marquesado del Valle de Oaxaca de Hernán Cortés) y en forma secundaria, también para evitar el despojo de los indios; situación especialmente difícil, ya que tenía que realizarse intentando esquivar los conflictos con los mismos españoles.

2.4.4. Otras clasificaciones. Guadalupe Rivera Marín hace una clasificación desde el punto de vista económico sobre los modos de adquirir la propiedad territorial en la colonia (51):

2.4.4.1. Medios gratuitos: a) Capitulaciones; b) asientos; c) encomiendas; d) repartimientos de tierras; e) gracias; y f) mercedes.

Los dos primeros citados consistían en un contrato de prestación de servicios a celebrarse entre una persona particular o grupo de éstos, y la corona específicamente, cuyo objeto primordial era la obtención de bienes y propiedades para la hacienda real española, pactando como prestación para los particulares honores y recompensa económica; su aplicación más frecuente fue en el caso de descubridores y conquistadores. La encomienda también ya fue analizada en el punto 2.4.3.6 anterior; la gracia fue una modalidad utilizada por los descubridores para obtener caballerías y estancias mediante la prestación de sus servicios a la corona; y finalmente, las mercedes ya fueron igualmente comentadas.

Los repartimientos de tierras tienen su origen desde el descubrimiento; fue Colón quién como primer medida al establecer su gobierno en La Española, exigiera el pago de tributos para la corona sujetando a ello a los vecinos de más de catorce años, así como también, según nos señala Fray Bartolomé de las Casas "...repartía el almirante tierras en los mismos términos y heredades de los indios y de las mismas heredades de los indios...que tenían para sustentación suya...repartían entre ellos a unos diez mil, a otros más o a otros menos, y este repartimiento de las labranzas y tierras, dadas el almirante por sus cédulas diciendo que daba a fulano en el cacique fulano..." (52), de donde se desprende que fue Colón el primer representante de la corona que inició el proceso de reparto de indios y tierras. Oficialmente éste sistema se inició con la aprobación de la corona bajo real cédula de Carlos V del 26 de junio de 1523 y también oficialmente, concluyó en 1632 con la prohibición definitiva del sistema.

2.4.4.2. Medios onerosos: a) Compraventa de tierras de indígenas; b) real confirmación; c) composición; y d) venta o remate en subasta pública.

2.4.5. La propiedad de la tierra de las comunidades indígenas.

El gobierno español reconoció dos formas de propiedad de las tierras indígenas o altepetl sobrevivientes a la conquista: la individual o privada y la comunal. De igual forma, en las comunidades posteriormente constituidas, llamadas reducciones o congregaciones que formaban la república de indios, se reconoció la legalidad de la propiedad privada individual y comunal, de la que eran parte tanto el fundo legal como los ejidos. Las bases jurídicas de la propiedad eran diversas para cada uno de estos tipos de asentamientos; a los pueblos sobrevivientes se les reconoció y respetó su derecho de propiedad de la tierra, excepto la de carácter público perteneciente a los templos y señores, las cuales fueron tomadas por los conquistadores (53); como ejemplo de ello tenemos la cédula reales del 31 de mayo de 1535 ("Previendo se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado.- La Reyna"), de abril de 1546 ("Proveyendo a que el repartimiento de indios sea perpetuo y gocen de sus terrenos.- El Rey") y del 19 de febrero de 1570 ("Previendo se procure que los indios formen pueblos; pero conservando las tierras que poseyeran.- El Rey") (54)

En tanto, en la república de indios, la tierra dada en propiedad, ya fuera individual o comunal, se obtenía por dotación de la corona o por concesión de los caciques o señores naturales, o bien, por compraventa a otras comunidas o propietarios. En ambos casos, el rey manifestó su deseo de que tales propiedades fueran respetadas, lo que con el correr del tiempo no sucedió sino que al contrario, tanto los altepetl como las reducciones fueron poco a poco perdiendo sus propiedades a manos de los fortalecidos terratenientes hispanos, fueran civiles o eclesiásticos. Es importante resaltar que a la propiedad privada indígena, aunque hubiere sido reconocida y aceptada por las autoridades y por la misma

corona española, ya desde entonces se le estableció una limitación específica que consistía en que ésta tierra no podía ser vendida sin la autorización previa de las autoridades competentes asignadas para ello. Esto es, desde entonces se iniciaba por un lado el control directo de parte de las autoridades y de la corona sobre la propiedad indígena, y por otro, el tutelaje o paternalismo sobre los indígenas para limitar el supuesto abuso por parte de los españoles en su adquisición.

Es importante señalar que en materia de propiedad comunal, la corona dictó un sinnúmero de disposiciones en el sentido de que no nada más se respetara a las comunidades indígenas el goce de sus propiedades, sino que incluso éstas les fueran devueltas cuando hubieren sido despojadas en forma ilegal. Al respecto, nos remitimos a la cita anterior de Manuel Fábila sobre diversas disposiciones que en ese sentido se emitieron.

2.4.6. Los mayorazgos.

Al respecto citamos la definición que sobre esta figura vierte Felipe Sánchez Román, citado por Guadalupe Rivera Marín: "los mayorazgos son una vinculación civil perpétua, por virtud de la cual se realiza una sucesión en la posesión y disfrute de los bienes según las reglas especiales de la voluntad del testador o fundador y en su defecto por las generales de la ley establecida para los regulares" (55). Esta forma fue establecida para dar perpetuidad al derecho adquirido como consecuencia de la guerra de conquista y para hacer hereditaria la merced o gracia recibida. Existían dos tipos de mayorazgos: los regulares, que eran aquellos que se ajustaban a las disposiciones y leyes emitidas por la corona para la sucesión específica de estos mayorazgos, y segundo, los irregulares, los cuales se sujetaban a las disposiciones establecidas por el fundador de este mayorazgo. Como de su nombre se desprende, éstas sólo podían ser establecidos con relación al primogénito o hijo mayor de una decendencia y que podían ser

por el hijo legítimo a falta de aquel hijo mayor.

Los mayorazgos fueron consolidados en la nueva recopilación efectuada por Felipe II y establecido con mayor precisión por las Leyes de Toro, en las que se le dedicó un capítulo completo disponiendo entre otras cosas precisamente a la sucesión legítima, en el caso de fallecimiento del hijo mayor; la ratificación de que éste mayorazgo se daba mediante la autorización del rey y ésta autorización no culminaba por muerte del rey otorgante sino que permanecía; y finalmente, que el mayorazgo era revocable por quién lo hubiere constituido, salvo que existiere una estipulación en contrario.

2.4.7. Las haciendas.

Como ya ha quedado señalado, en la Nueva España el dominio privado sobre la tierra se fundamentó esencialmente en las gracias o mercedes reales, que a su vez tenían base en la regulación jurídica al derecho de propiedad establecido en el derecho castellano, cuya estructuración estaba influida en forma más importante por el derecho romano y por algunos otros antecedentes como los fueros, lo cual vino a conformar el derecho indiano, por su aplicación específica a la citada Nueva España.

Es frecuente la calificación respecto de la hacienda como un producto directo de la encomienda; sin embargo, desde su origen presenta títulos distintos; por una lado la encomienda fué una institución castellana trasladada a las indias y sancionada por la corona aún en contra de su voluntad, y la hacienda es el resultado de, en primer lugar, la obtención de mercedes reales y después de los despojos y compras simuladas a indígenas y comunidades respecto de sus concesiones virreinales, específicamente por medio de las composiciones y finalmente del ejercicio del derecho de adquisición a título oneroso de bienes y propiedades territoriales (56).

Atendiendo a la extensión que normalmente debían tener las haciendas y sobre todo para hacer una distinción respecto de los ranchos, se consideraba que era costumbre popular distinguir atendiendo al tamaño de los predios y considerar como hacienda los mayores de mil hectáreas y como rancho las que tienen mil o menos (57).

Sin embargo, la característica más significativa para la distinción de la hacienda fue su carácter económico, la explotación económica que se hacía de ésta, puesto que estaba conformada como una empresa en todos sus alcances, la cual producía todo lo necesario para su autosuficiencia y que contaba con la mayor parte de los recursos naturales que pudieran servir de insumos a sus diversas actividades tales como bosques, tierras de pastos, magueyales, huertas, recursos acuíferos e incluso, en ocasiones, algunos recursos mineros. Consolidadas las haciendas, se constituyeron en verdaderos centros comunitarios o poblaciones en las que dependían de ella en forma directa o indirecta numerosas familias que establecían su medio de vida.

Hay que recordar que una consecuencia directa de la conformación de las haciendas fue la gran concentración de la propiedad de la tierra en manos del titular y por ende, a costa de sus tierras vecinas, lo que originó la desaparición de la propiedad de los naturales, ya sea que éste fuese de carácter comunal o de carácter particular.

Una hojeada a los títulos hacendarios muestran que en tanto los virreyes concedían las mercedes originales en las partes de tierras relativamente pequeñas, los españoles en lo individual y en forma casi inmediata compraban tierras aledañas, con lo que iniciaban el proceso de consolidación y concentración de la tierra.

Ahora bien, Françoise Chevalier nos señala que en la consolidación de las haciendas influyeron aspectos tan variados como la vastedad del país que mantenía una escasa

población, los caminos mal trazados y poco seguros y en consecuencia los transportes lentos y difíciles. A esto se le aunó la gran cantidad de mano de obra existente, sobre todo incrementada por la disminución en la actividad minera que vino a permitir la disponibilidad de brazos para el trabajo en el campo, por lo que, en éstas condiciones, al existir una cantidad bastante elevada del elemento humano necesitado de trabajo y subsistencia y el que las condiciones de aislamiento obligaran precisamente a la autosuficiencia de las comunidades, permitió que el amo o titular de una hacienda, buscara precisamente los medios para consolidar la hacienda en cuanto a su extensión y productividad (58).

El mismo autor hace una reflexión comparativa entre la hacienda de la Nueva España y los antecedentes de los cortijos andaluces y casas en la España del Sur; hace referencia a la posible comparación de negros, peones y pequeños arrendatarios indios con los esclavos, colonos y arrendatarios indígenas más o menos arraigados en los latifundios de las provincias imperiales de Roma, trazando un paralelo entre los hacendados y las grandes propiedades del bajo imperio cuyos poderes sobre sus servidores sobrepasaban de manera singular las relaciones de orden puramente económico. Incluso señala que podría llevarse más lejos la comparación : en el siglo XVIII ciertos dueños de haciendas temían que a sus peones se les ocurriera constituirse en pueblos libres, del mismo modo que en la Europa latina infinidad de villas romanas dieran origen a comunidades campesinas cuyos nombres eternizan los patronímicos de los antiguos dueños.

Así pues la hacienda podría parecerse como el fruto de un encuentro entre conquistadores de origen mediterráneo y poblaciones menos avanzadas, en un medio temporalmente cerrado a las grandes corrientes comerciales, por lo que no es ilícito pensar que ciertas partes del imperio romano hayan podido ofrecer condiciones análogas cuando en el siglo IV los intercambios disminuyeron y la vida tendió a concentrarse en

grandes villas rurales (59).

2.4.8. La conformación de los latifundios.

En España y específicamente en Castilla, la encomienda existió hasta el momento que se establecieron los grandes señoríos; fue el páso de las pequeñas explotaciones territoriales a la formación del territorio señorial de corte feudal. La unión del reino de Castilla y Aragón inició la entrada de España al capitalismo moderno y la necesidad de la expansión mercantil requirió de oro y su transformación en un sólido sistema monetario (60).

Con el descubrimiento de las indias occidentales y su conquista, se aportó a la metrópoli española los metales necesarios para la consolidación de su sistema monetario, así como los productos agrícolas que en abundancia le dieron la riqueza que consolidara el sistema capitalista. Lo anterior constituyó una primera etapa en la época de capitalización de España, independientemente de que las formas de producción fueran las encomiendas y los repartimientos indianos.

Como ya se ha dicho, los repartimientos y congregaciones indígenas que ya se habían empobrecido, resultaron beneficiosos para el proceso de formación de la propiedad realenga y privada porque permitieron la ocupación de sus antiguas propiedades territoriales indígenas, salvo aquellas que se respetaron a caciques y pueblos privilegiados.

Las empresas capitalistas creadas por los conquistadores dieron nacimiento a las haciendas y a las estancias ganaderas que trabajaban con métodos diversos y modernos para su época; podríamos incluso calificar a Cortés como el primer empresario de corte moderno en la sociedad colonial.

Sin embargo, tal estado de cosas llegó a una crisis que rompió el sistema, extinguiendo la fuerza de trabajo y con ello la posibilidad de crear y aún fomentar la capitalización. A ello contribuyó la iglesia con el acaparamiento de la tierra y la concentración de riquezas, sin riesgo en la crisis. En consecuencia, la hacienda sustituiría a la encomienda y al recién creado capitalismo y se concentraría en sí misma, para volverse durante varios decenios subsecuentes una institución cerrada, tradicionalista, donde la mano de obra estuviera ocupada ante todo en el servicio inmediato del terrateniente.

De alguna forma podríamos decir que la propia crisis impulsó la reconcentración de la tierra que originalmente se encontraba en los repartimientos y posteriormente en las haciendas, para que éstas vinieran a transformarse en los grandes latifundios, como una manera de protección y autosubsistencia por la citada crisis del sistema imperante en la Nueva España.

Diversos estudios se han hecho sobre la hacienda, considerándola como la tenencia territorial que por excelencia prevaleció en la época colonial, a pesar de las presiones ejercidas por los grandes latifundios y otras estructuras. Entre otros, se señala que la encomienda fue una estructura feudal, en tanto que la hacienda se caracterizaba por su modo capitalista de producción.

También se consideró a la hacienda como el producto de las formas sociales arcaicas aparecidas en la colonia hispanoamericana, después de la conquista, tal y como fue la encomienda y los repartimientos de corte feudal, formas que condujeron a modos de producción definidos como producto del subcapitalismo dependiente que, para evolucionar, necesitaba de un feudalismo agrario de tipo colonial como lo eran precisamente las haciendas y los latifundios o estancias ganaderas, en los cuales deberían apoyarse para lograr su propia estructuración.

Guadalupe Rivera Marín de Iturbe opina que las formas de producción de la tierra y los modos de adquirir la propiedad, se debieron no a la sociedad en formación sino a necesidades explícitas de la corona para adecuar la explotación colonial a la situación política y económica de Europa y por consiguiente de la metrópoli, para recabar tributos e ingresos aún a costa de debilitar un sistema económico de producción (61).

En virtud de que la formación de la propiedad de la riqueza en los inicios de la colonia se basó en la ganadería, la legislación sobre la materia no sólo fué abundante, sino de primer importancia para la vida económica. Esto motivó que desde el inicio de la colonia se expidieran diversas ordenanzas al respecto y que posteriormente fueron complementadas por las llamadas Ordenanzas de la Mesta, pronunciadas por diversas autoridades municipales y virreynales de 1529 a 1574, año en el cual se da organización definitiva al llamado Gremio de la Mesta. Este gremio, llamado Mesta de la Nueva España, cuyo antecedente inmediato es el similar de Castilla, estaba constituida por los ganaderos quienes se organizaron con el fin de gozar y obtener la protección de las autoridades y de la corona.

Las Ordenanzas de la Mesta fueron instrumentos bastante rígidos, dados para salvaguardar los intereses de los ricos ganaderos en detrimento de quienes trabajaban para ellos o podían ser sus eventuales contrapartes en juicio y ajenos a su gremio; el Consejo de la Mesta estaba constituido por alcaldes con facultades para juzgar y sentenciar sobre los asuntos de los agremiados y sus propiedades (62).

Conforme nos señala Guadalupe Rivera Marín de Iturbe, la forma de consolidación de la gran propiedad fué siempre la misma: los hispanos se convirtieron de encomenderos en hacendados, en virtud de la obtención de mercedes y gracias, y de la compra ilegal de

tierras mercedadas a favor de terceros. La condición de la mano de obra obtenida primero en la encomienda, después en los repartimientos y finalmente como fuerza de trabajo cautiva, bien por el control de la paga a los peones, bien por los adeudos contraídos por los mismos, finalmente permitió la acumulación de propiedades y el control de una agricultura monopolística apoyada en los grandes latifundios (63).

2.5. Epoca independiente.

La mayoría de los estudiosos de la materia consideran que con el nacimiento del Estado mexicano, mediante la declaración de independencia, la propiedad territorial de la hasta entonces Nueva España, pasó íntegramente a la nación, subrogándose en todos los derechos y prerrogativas por ese concepto.

Ya en el bando publicado el 23 de marzo de 1813 se establecía: "que los naturales en los pueblos... dueños de sus tierras... puedan comerciar, lo mismo que los demás, y que por esta igualdad y rebaja de pensiones, entren como los demás a la contribución de Alcabalas pues que por ellos se bajó el 4%, por aliviarlos en quanto sea posible..." (64). Como puede verse, con anterioridad a la Constitución de Apatzingán, existía la idea de que los pueblos que tuviesen la asignación de tierras pudieran constituirse en propietarios directos de éstas, dentro del régimen particular, aún cuando con ciertas consideraciones de carácter fiscal, pero a fin de cuentas dueños de sus tierras.

Con la influencia de las nuevas corrientes de carácter sociopolítico provenientes principalmente de Europa y de los Estados Unidos, José María Morelos plasmó su pensamiento socio-liberal para con la Nueva España en proceso de independencia en el documento denominado "Sentimientos de la Nación", en el que se vertieron algunos de los principios que posteriormente le dieran forma al Estado mexicano. Los Sentimientos de la Nación fueron expedidos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 sirviendo

antecedente directo a la Constitución de Apatzingán.

Aquél documento constó de 23 puntos en el que destaca el artículo o punto No. 17 que textualmente señalaba: "Que a cada uno se le guarden las propiedades y respeten su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores;" (65), con lo que se establece la base del respeto a la propiedad, otorgando la seguridad jurídica correspondiente.

El 6 de noviembre de 1813, en Chilpancingo es firmada el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional que señala: "...1813. El Congreso de Anahuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional por las provincias de ella, declara solemnemente, a presencia del Señor Dios, Arbitro Moderador de los Imperios y autor de la Sociedad... que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: que en tal concepto queda rota para siempre y jamás disuelta la independencia del trono español: que es arbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior... declara por reo de alta traición a todo el que se oponga directa o indirectamente a su independencia... dado en el Palacio Nacional de Chilpancingo a 6 días del mes de noviembre de 1813..." (66).

El autor Jorge Sayeg Helú señala que el pensamiento de Morelos plasmado en sus Sentimientos de la Nación constituyen verdaderos principios libero-individualistas que eran el ideario de la época (67). Nos afirma también que es incuestionable afirmar que con Hidalgo y Morelos nace en nuestro país un sistema que recoge dichos principios libero-individualistas fundamentales, que la revolución de Francia nos había dado a conocer principalmente a través de la Carta Gaditana de 1812 y de la que, no hacía mucho tiempo atrás, había adoptado la naciente Unión del Norte, la que transforma al adaptarlos a la realidad mexicana en un socioliberalismo tan de moda hoy (recordemos

que ha sido adoptado como el pensamiento ideológico del Partido Revolucionario Institucional); lo cierto es que el socioliberalismo o el liberalismo social nace con el pensamiento de Hidalgo y Morelos principalmente, como norma fundamental para la conformación de la nueva nación.

Sin embargo, este pensamiento socioliberal no pasó del todo a la Constitución de Apatzingán; ésta únicamente tomó algunos puntos que expresara Morelos en sus Sentimientos de la Nación. El contenido del discurso que pronunciara Morelos con la instalación definitiva del Congreso del Anahuac tiene un trascendental mensaje por lo que nos permitimos señalar como puntos importantes precisamente los conceptos de que la soberanía reside esencialmente en los pueblos, que éstos son libres para reformar sus instituciones políticas siempre que les convenga y que ningún pueblo puede sojuzgar a otro si no precede una agresión injusta; en consecuencia, señala la justificación para la independencia. Morelos finalmente vanagloria el pasado del Anáhuac y condena la conquista y la colonia expresando lo siguiente: "¡genios de Moctezuma, Cacama, Quautimozin, Xicoténcatl y Calzontcin, celebrad, como celebrasteis el mitote en el que fuisteis acometidos por la pérfida espada de Alvarado, el fausto momento en que vuestros ilustres hijos se han congregado para vengar vuestros ultrajes y desafueros y librarse de las garras de la tiranía y francmasonismo que los iba a absorber para siempre! Al 12 de agosto de 1521 le sucedió el 8 de septiembre de 1813; en aquél se apretaron las cadenas de nuestra servidumbre en México-Tenochtitlan; en éste se rompen para siempre en el venturoso pueblo de Chilpancingo" (68).

El texto de la Constitución de Apatzingán se divide en dos partes fundamentales, como lo establece el constitucionalismo moderno sobre toda carta magna: por un lado la parte dogmática y por el otro la orgánica, de donde se desprenden tres tesis fundamentales en la estructura constitucional; la soberanía del pueblo, los derechos del hombre y la forma

de gobierno republicano, con la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Destacamos de este documento las siguientes disposiciones: "Decreto constitucional para la libertad de América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera ...Principios o Elementos Constitucionales...Artículo 2o.- La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía;...Artículo 5o.- Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesto por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución;...Artículo 9o.- Ninguna nación tiene derecho para impedir el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legítimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones;...Artículo 24o.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; la íntegra conservación de éstos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas;...Artículo 34o.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravenga a la ley;...Artículo 35o.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino que cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación;..." (69).

En los artículos citados respecto del capítulo de la soberanía, segundo, quinto y noveno, se advierte la presencia de Juan Jacobo Rousseau, quien estableció como ideas fundamentales el estado de naturaleza y el contrato social, habiendo dejando asentado que el interés general y los intereses individuales se confunden; que el poder público no

existe y que se justifica sólo en función de la voluntad general que viene a ser el poder soberano. El artículo 24, establecido bajo el título de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, constituye la primer declaración mexicana de los derechos fundamentales de la persona humana. La declaración de Apatzingán es una de las más completas y explícitas de esa época, por lo que se refiere a los derechos del hombre; ni la misma constitución norteamericana expedida con anterioridad, lo hace con tanta claridad, ya que aquélla solamente se limita a consignar algunos derechos individuales; tampoco la Constitución de Cádiz de 1812 hace la catalogación de dichos derechos como se hace en Apatzingán.

Martha Chávez Padrón divide la época independiente en dos grandes períodos: el primero, comprendido desde el 28 de septiembre de 1821 al 23 de junio de 1856, iniciando con la consumación de la independencia de México y culmina con el famoso voto particular de Ponciano Arriaga sobre la propiedad. El segundo comprende desde el 25 de junio de 1856 con la Ley de Desamortización hasta el 20 de noviembre de 1910, concluyendo con el inicio de la revolución. A nuestro juicio, la división es de carácter práctico para efectos didácticos, por lo que nos permitimos aplicarla en el presente trabajo.

2.5.1. Primer período.

Durante este primer período, no hubo variación real con respecto a la situación vigente en la colonia en materia de tenencia territorial. Hay que recordar que la clase dominante de entonces fué la que apoyó el proceso de independencia como reacción en contra de la metrópoli española y en virtud de los roces constantes entre criollos y peninsulares; obviamente, este apoyo se dió bajo la premisa de mantener sus privilegios, entre los que se encontraba precisamente la propiedad inmueble, privilegio que además no podía ser discutido o refutado en aquellos momentos por los sublevados.

El efecto inmediato y directo de la independencia, bajo la premisa antes señalada, fué el fortalecimiento del latifundismo en el sector privado; la propiedad y posesiones de las comunidades indígenas siguieron disminuyendo tanto en su número como en su extensión.

Hay que mencionar que la legislación que se emitió en materia de propiedad inmueble y de colonización, fue abundantísima; para los efectos de este trabajo sólo nos limitaremos a comentar los dispositivos constitucionales que rigieron a la joven nación en su vaivén histórico y aquellos pronunciamientos y leyes cuyos efectos tuvieron una trascendencia realmente significativa en la evolución del sistema tenencial de la tierra.

2.5.1.1. Acta y Constitución de 1824.

Independientemente de la importancia que tuvo la Constitución de Apatzingán de 1814 y su influencia en la vida constitucional de México, al Acta constitutiva de 1824 se le ha conocido como la primer ley constitucional mexicana la cual, prácticamente no recibió influencia alguna de aquélla. Podemos considerar que con esta primer ley fundamental se inicia el Derecho Constitucional Mexicano; su función primordial fue el establecimiento de los puntos y lineamientos generales que en materia constitucional regirían para la elaboración de una nueva Constitución y que mientras ésta fuese elaborada y publicada regirían estos aspectos generales constitucionales.

Con insistencia se ha manifestado que los conceptos constitucionales que iniciaron esta etapa de México como nación independiente y en forma específica por lo que se refiere a la Constitución de 1824 que enseguida comentaremos, tienen un inicio y un fundamento específico en la constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Se dice que el concepto del federalismo fue obtenido precisamente de la

en tanto que la exclusividad religiosa católica, la soberanía nacional y algunos otros conceptos fueron tomados de la constitución gaditana.

Bajo el principio liberal federalista, se promulga la Constitución de 1824 a la caída de Agustín de Iturbide e inicio de la consolidación de la independencia de México ya como un Estado soberano, reuniendo los elementos tradicionales de pueblo, gobierno y territorio. En el artículo 2o. señalaba que éste último elemento se comprendía con "...el que fue Virreinato llamado antes Nueva España, la Capitanía General de Yucatán, las Provincias Internas de Oriente y Occidente, la Baja y Alta California, los terrenos anexos e islas adyacentes de ambos mares...". Subsistió la convivencia constitucional del clero con el Estado, favoreciendo la concentración de la tierra en manos de ésta. El artículo 112 estableció limitaciones al Presidente para la ocupación de la propiedad particular o de corporaciones, incluyendo naturalmente a la del clero, la que sólo podía ser ocupada con la autorización del Senado y mediante indemnización (70) (71).

2.5.1.2. Constitución de 1836 (Las Siete Leyes Constitucionales). Toma el centralismo de los conservadores para convertirse en el primer antecedente de este tipo; en la Ley Primera, artículo 2, se establecen los derechos de los mexicanos, contando entre éstos, en la fracción III: "No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros... y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado..."; dentro de las corporaciones seculares se incluyen a las comunidades indígenas que mantenían este régimen, por lo que podríamos decir que con la primera constitución mexicana se respetaba a la propiedad comunal o social entonces existente (72).

Contando con el apoyo del mismo congreso se expidió, entre otras disposiciones y leyes

en materia territorial, el 18 de noviembre de 1833, una disposición sobre los llamados bienes de manos muertas, nombre con el que se conocieron a las grandes y numerosas fincas que poseía el clero y que constituían una riqueza sin circulación alguna; dicha disposición jurídica señaló que se podría ocupar, vender o enajenar los bienes raíces y capitales de manos muertas existentes en el Distrito Federal, hasta que por resolución del Congreso General no se determinara lo que hubiere de hacerse (73).

A la Constitución de 1836 se le denominó también como las "Siete Leyes Constitucionales"; esto es, una primer ley constitucional que se promulga el 15 de diciembre de 1835 y las seis leyes restantes promulgadas el 29 de diciembre del año siguiente. La primer ley constitucional, que ya mencionamos, nos interesa en virtud de que su contenido se refiere precisamente a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república: "...Artículo 2.- Son derechos del mexicano:...III. No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella, ni en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha, podrá ser reclamada por el interesado ante la Corte de Justicia en la capital y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo;...Artículo 13.- El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad moviliaria (sic) sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes. Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización".

La segunda ley constitucional creó el denominado Supremo Poder Conservador, como una modalidad especial para el control de los tres poderes tradicionales en que se dividía el mandato de la nación; la tercer ley constitucional establece el poder legislativo; la cuarta ley constitucional se refiere a la organización del Supremo Poder Ejecutivo; la quinta ley versaba sobre el Poder Judicial de la República Mexicana y la sexta ley se denominó división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, con lo que se ratifica el cambio en la estructura de la República, del federal al centralista.

Se prevé la posibilidad de la privación de la propiedad privada en el caso de una evidente necesidad pública, pero siempre mediante indemnización y con los peritajes correspondientes, con los que aún cuando se entiende que existe una necesidad imperiosa por parte de la sociedad, que obliga imponerla por encima del interés del particular, también no se considera que esta imposición deba ir en perjuicio de aquél particular, sino que por el contrario, su retribución o indemnización deberá ser acorde específicamente al valor del inmueble; esto es, tasar el valor correspondiente mediante peritajes. En otras palabras, no obstante que el particular debía sacrificarse en aras de las sociedad, este sacrificio sería relativo porque la retribución que le correspondía era equivalente al valor real.

Por otro lado, en el caso de la propiedad de extranjeros, resulta interesante la disposición que se refiere a limitaciones para la adquisición de bienes raíces, sujetándolos a la naturalización y matrimonio con mexicana, entendiéndose que no nada más se refiere al extranjero en su calidad de varón, sino que también deberá ser equivalente en el caso de la mujer.

2.5.1.3. Bases de organización política de la República Mexicana de 1843.

También conocida como la segunda Constitución centralista; en el artículo 9o. enuncia los derechos de los habitantes de la República, cuya fracción XIII indicaba que "...la propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, y ya consista en cosas, acciones o derechos...Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización..." (74) Del contenido de este dispositivo, al igual que la Constitución de 1824, se desprende la protección a la propiedad social radicada en las comunidades indígenas, por ser consideradas éstas como corporaciones.

2.5.1.4. Acta constitutiva y de reformas de 1847.

Al intentar instaurar de nueva cuenta la Constitución de 1824, Mariano Otero emitió un voto particular que dió pie para que se reformara aquélla mediante una acta de reformas constitucionales, en la que se ratifican los derechos del hombre que aquélla reconoce, dentro de los cuales se encuentra la propiedad comunal. El artículo 5 ordena que sean leyes las que regulen el ejercicio de los señalados derechos del hombre, incluida la propiedad territorial (75) que, al no especificarse, deja abierto el principio tanto para la propiedad individual como para la comunal. Decía: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas". Luego entonces, ésta Acta constitutiva y de reformas mantiene el respeto a la propiedad indígena de carácter comunal.

2.5.1.5. Voto de Ponciano Arriaga sobre la propiedad.

El 23 de junio de 1856, el Diputado Ponciano Arriaga pronunció un voto particular respecto de la propiedad definiendo a ésta como una ocupación o posesión que solo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, agregando que la

Constitución debía ser la "Ley de la tierra"; en este voto además presentó un panorama desastroso de la tenencia de la tierra, por lo que consideró que debía establecerse un límite en su extensión, señalando que las fincas rústicas debían tener como máximo 15 leguas cuadradas. Su repercusión en aquél momento se vio limitada en virtud de la promulgación de las leyes de desamortización de bienes de manos muertas y de nacionalización de bienes del clero que, para muchos, fueron una respuesta al planteamiento de Arriaga; sin embargo, nuestro distinguido Diputado es considerado como uno de los precursores de la reforma agraria.

Indiscutiblemente que el contenido del voto particular es harto significativo, toda vez que resume precisamente el sentimiento y opinión existente en esta época de los principales pensadores liberales sobre la estructura tenencial de la tierra que se venía consignando en todas y cada una de las disposiciones que regulaban constitucionalmente a la nación mexicana. El documento a que nos referimos es extenso y, sin embargo, nos permitiremos hacer mención de algunos de los puntos más sobresalientes, que en nuestra opinión alcanzan mayor trascendencia. En efecto, el ilustre pensador señalaba:

"...uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país y que debe merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial. Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida en mayoría de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo...Este pueblo no puede ser libre ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad..."

"...La Constitución debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra...La existencia social, lo mismo que la individual, se compone de dos especies de vida, a saber, la que se refiere a la existencia material y la que se refiere a la existencia intelectual, aquélla que tiene por objeto la existencia del cuerpo y la que mira la relación del alma"... "De la más acertada combinación de ambos debe resultar la armonía que se busca como el principio de la verdad de todas las cosas...la sociedad, en su parte material, se ha quedado la misma; la tierra, en pocas manos; los capitales acumulados, la circulación estancada...es preciso, indefectible que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal, que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos y penetren en el corazón y las venas de nuestra institución política el fecundo elemento de la igualdad democrática...y para tranquilizar desde luego a los que, habiendo leído las anteriores frases, quieran lanzar contra nosotros el anatema de que han sido víctimas los reformadores socialistas...no hemos ni siquiera imaginado curar todos los males que existen...ni pensado hacer de nuestro país una sola familia con sus tierras cultivadas en común, para repartir sus frutos entre los diversos cooperadores, que no se trata de la destrucción de los signos representativos de la riqueza, ni de la promiscuidad, ni de la supresión de ciertas artes...quédense todos estos sistemas para el porvenir. En el estado presente, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y lo reconocemos inviolable. Si su organización del país presenta infinitos abusos, convendrá desterrarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea de su propiedad no solo es temerario, sino imposible. La idea de propiedad lleva inherente la de individualidad y por más que se haga, dice un autor luminoso, habrá siempre en la sucesión humana dos cosas, la sociedad y el individuo; este no puede vivir sin aquélla y viceversa porque son dos experiencias correlativas que se sustituyen y se complementan mutuamente. Ambos elementos son tan necesarios entre sí que no se puede sacrificar ninguno y el progreso social consiste simplemente en darles un desarrollo simultáneo, pues todo aquéllo que perjudique al

sociedad, y lo que a ésta satisface debe también satisfacer a aquél. Cualquier cambio que no encierre a estas dos condiciones, será por ésta sólo razón contraria a la ley del progreso. Precisamente lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad es el que no se atiende a una posición de intereses individuales y que se constituye a una gran multitud de parias que no puede tener parte en la distribución de las riquezas sociales...El principio, pues, del despotismo ha sido el de la explotación absoluta, teniendo su fundamento lógico en la ignorancia de las masas y su base material en la apropiación del suelo...No adoptaremos ninguna doctrina peligrosa, ni siquiera consentiremos el principio de que la propiedad es una creación de la ley civil...ni que la historia manifiesta que la constitución de la propiedad es un hecho político que ha variado siempre que las revoluciones han modificado formalmente el estado de las cosas, ni tampoco que el cristianismo de su origen tuviese la forma en una protesta contra la propiedad privada, ni que la renuncia a toda propiedad fuese un artículo fundamental de sus estatutos...".

"...se ve bien por el tenor de las doctrinas precedentes, que nosotros no pensamos en derribar el derecho de propiedad, sino solamente conocerlo, explicarlo, desentrañar su origen, demarcar sus límites...no hay necesidad siendo evidente, que ni existen muchas de las inmensas propiedades territoriales la ocupación verdadera y mucho menos la posesión legal, ni la mano del hombre ha contribuido a declarar y a determinar el derecho, dándole una autoridad visible y cierta, imprimiéndole su carácter, incorporándolo y uniéndola a la persona...Suponemos que están reconocidos, deslindados y legalmente poseídos sus territorios y que además de cultivan, se trabajan y son productivos, y, por consecuencia indudable, perfecta y sagrada su propiedad...Es necesario no destruir la propiedad; esto sería absurdo, sino por el contrario, generalizarla, aboliendo el privilegio antiguo, porque este privilegio hace imposible el derecho racional...y como este privilegio esta fundado no sobre el indestructible principio de la propiedad, sino en la organización social de la propiedad que concede el

cambiar solamente la organización de la propiedad, que es por su naturaleza variable como expresión del orden social en cuanto a la materia...".

De las proposiciones con las que culmina su voto, destaca: "1o.- El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de uno o de pocas personas de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático; 2a. Los poseedores de fincas rústicas que tengan una extensión mayor de 15 leguas cuadradas de terreno, para ser reconocidos ante la ley del país como perfectos propietarios, deberán desligar y cultivar sus territorios...; 3a. Si después del término de un año permaneciere sin cercados, incultos u ociosos, alguno de los terrenos que habla el artículo precedente, causarán en favor del erario federal una contribución...en caso de no pagarse...estará obligado a otorgar una escritura de adjudicación en favor de una hacienda federal; 4a. Los terrenos...que tengan más de quince leguas cuadradas...no estuvieren...cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos y serán renunciables y vendibles por cuenta de la hacienda federal...el nuevo propietario no podrá comprar mas de quince leguas cuadradas de tierra, tendrá obligación de cercarla y cultivarla dentro del término de un año...;5a. Las ventas y demás contratos que recaigan en terrenos de una extensión de 15 leguas cuadradas serán libres de todo derecho fiscal...; 6a. El propietario que por cualquier contrato o causa quisiera acumular mayor extensión de las quince leguas cuadradas pagará por una vez al erario de la federación un derecho del 25 % sobre valor de adquisición...; 7a. ...quedan prohibidas las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas; 8a. Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquier finca rústica existiesen rancherías, congregaciones o pueblos, que a juicio de la administración federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá el deber de proporcionarles lo suficiente, indemnizando

los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierras; 9a. Cuando dentro del territorio de cualquiera finca rústica estuviere abandonada alguna explotación de riqueza conocida, o se descubriere y denunciare cualquier otra extraordinaria, los tribunales de la federación podrán adjudicar el derecho de explotarla y hacerla suya a los descubridores y denunciantes...el comercio y la honesta industria no pueden ser coartadas por los propietarios de fincas rústicas dentro del territorio de ellas; 10a. Los habitantes del campo que no tengan un terreno cuyo valor excede de 50 pesos quedan libres y exentos, por el espacio de 10 años, de toda contribución forzosa. El salario de los jornaleros y peones no se considera legalmente pagado ni satisfecho sino cuando lo sea en dinero efectivo...Sala de comisiones del Soberano Congreso Constituyente. México, 23 de junio de 1856. Ponciano Arriaga" (76).

Con el pensamiento político de Ponciano Arriaga, en su carácter de diputado en el Congreso Constituyente, podemos considerar que se presenta un adelanto ideológico respecto de la conformación de la propiedad rústica. En efecto, concibe la formación de una pequeña propiedad con la obligatoriedad, para mantener este carácter, de su explotación y posesión; también señala límites a la superficie y constituye una forma de afectación para el caso de que esa explotación no se dé o que incluso se supere los límites a la propiedad.

Por otro lado, también plantea la posibilidad de una expropiación para la dotación a los poblados, pero siempre sujeta a una justa indemnización, de tal suerte que no lo concibe como una afectación agraria, como la existente hasta antes de la reforma de enero de 1992, sino que desde el planteamiento mismo le concede la figura de expropiación y siempre refiriéndose a la manera de buscar una justicia social.

2.5.2. Segundo período.

Es también un período abundante en antecedentes, por ser una época de consolidación

para México como Estado y como nación, donde se refleja la situación imperante en la estructura de la propiedad inmueble. El inicio del período con el pensamiento de Arriaga le da características especiales; empieza una lucha contra la concentración de la tierra, que va de la mano con los ajustes político sociales que se requieren para consolidar el proyecto de nación, por lo que no es posible separar la evolución de México con el de los derechos del hombre y dentro de éstos, en especial, el de la propiedad inmueble.

2.5.2.1. Ley de desamortización de bienes de manos muertas.

La expedición Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856 y la ratifica por decreto del día 28 siguiente, ya que consideró que la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz era uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la nación, por lo que se establece que todas las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas, serían adjudicadas a los arrendatarios y a los que las tuvieran en posesión por virtud de censo enfiteutico (77), aunque siempre mediante el pago del valor correspondiente; se consideró que tenían el carácter de congregaciones las comunidades religiosas, las congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y toda fundación o establecimiento de duración perpetua o indefinida; en consecuencia, es por supuesto que tuvo repercusiones trascendentales en la tenencia territorial de los municipios, los tradicionales bienes de propios, y en las posesiones de las comunidades indígenas. En el primer caso, se privó a los ayuntamientos de una fuente de ingresos y por ende, de un medio que le permitiera cierta autonomía, quedando entonces dependientes únicamente de las contribuciones de carácter impositivo que, a la larga, los convirtieron en meras extensiones del poder central. En el segundo caso, la aplicación de la Ley, aunque tenía la intención de individualizar a la propiedad de los indios, transformando la posesión en titularidad de la propiedad, generó toda clase de abusos en contra de éstos, por lo que fue necesario que se dictaran disposiciones (específicamente por Sebastián Lerdo de

aún más su cumplimiento; esta intención es tan clara que posteriormente, con el artículo 27 constitucional, antes y después de la reforma de 1992, con la Ley Federal de Reforma Agraria y la nueva Ley Agraria, se le reconoce plena validez a los efectos de las disposiciones contenidas en la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, al declarar nulas todas las enajenaciones que se hubieren hecho en contravención a ella, lo que naturalmente incluye el abuso de su contenido en perjuicio de los indios.

Es importante hacer hincapié en este aspecto, ya que podemos afirmar que aún hoy tienen vigencia las disposiciones de esta ley, por los sus efectos y repercusiones, que como ya dijimos, subsiste la nulidad de aquellas enajenaciones violatorias de la ley en comento; esta nulidad operará siempre que las enajenaciones sean en agravio de las comunidades indígenas por lo que no surte efectos respecto de las otras corporaciones civiles y eclesiásticas que hubieren sido afectadas.

2.5.2.2. Constitución de 1857.

Esta Constitución es especialmente significativa, ya que consagró en forma más explícita y ordenada a los derechos del hombre (78); es ésta la primer constitución que contiene la prohibición para que las corporaciones pudieran tener propiedad territorial en cualquier forma, haciendo propio el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas que antes fue citada. A continuación mencionamos los principales aspectos de la constitución de 1857 relacionados con nuestro tema:

"Ignacio Comonfort, Presidente Sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed:...Sección I.- De los derechos del hombre... Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...; Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su

consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en la que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución..." (79).

Como consecuencia del enfrentamiento ideológico en tomo a la conformación de la propiedad, se presentaron dos votos particulares y un proyecto de ley orgánica sobre este derecho; los primeros de Castillo Velasco y de Ponciano Arriaga y el último de Isidoro Olvera. El voto particular del jurista Don José Ma. del Castillo Velasco presentado el 16 de junio de 1856 a la asamblea constituyente señalaba: "De nada serviría reconocer libertad en la administración y más bién sería una burla para nuestros pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles. Como se han de establecer y de afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?...por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí, no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino resolverlas para bien de ellos. En contra de estas razones, solo se me ha opuesto por las personas a quienes he consultado la objeción que las adiciones que propongo no son propias de la Constitución Federal, sino que tienen su lugar legítimo en las Constituciones de los Estados; pero yo no se si por ahorrar algunas palabras en el código general o por el temor de arreglar, poner en una base común algunos puntos...deba el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que he indicado y que causarán su ruina... Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de

Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione las subsistencia y por el cual pagará mientras no pueda revivir el capital, una pensión que no exceda del 3% sobre el valor del terreno. Los Estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital..." (80).

Respecto del voto particular emitido por Ponciano Arriaga el 23 de junio de 1856 ya hemos hecho una amplia referencia a su contenido; en este punto, solamente nos permitiremos hacer repetición y especial señalamiento de su afirmación de que "...Se proclaman ideas y se olvidan las cosas...nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los derechos positivos. La Constitución deberfa de ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina al estado de la tierra...".

El Doctor Isidoro Olvera presentó el 7 de agosto del mismo año una iniciativa de la ley orgánica para arreglar la propiedad territorial en toda la República, partiendo del supuesto de que la tierra debe de pertenecer a todos los hombres y mostrando inclinaciones hacia el reparto mayoritario de ella y la legítima en tanto su extensión pueda ser cultivada personalmente por una familia.

En los considerandos vertidos respecto de esta ley orgánica se señalaba: "...que la propiedad territorial en la república se ha vuelto objeto de cuestiones cuyo debate amenaza a la tranquilidad pública y causa gran alarma en los propietarios; que una inmensa extensión del terreno se haya estancada en manos que descuidan de su cultivo y de la explotación de sus riquezas naturales, lo que perjudica gravemente a la agricultura,

a la industria, al comercio; se priva de esos medios de subsistencia a la clase trabajadora y se detiene el progreso del país; que es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales; que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fundo legal y hasta el agua potable de las poblaciones; que los derechos conculcados de los pueblos son causa de litigios que producen su ruina y la de los propietarios, quitan el tiempo a los tribunales, desacreditan la administración de justicia;... que si bien estos males reclaman un medio eficaz, el legislador debe ponerla de una manera que no conmueva profundamente a la sociedad ni reduzca a la miseria ni a una notable privación de goces..." (81).

El contenido de la ley orgánica podríamos resumirlo en que establece limitaciones a los propietarios para poseer como máximo diez leguas cuadradas de terreno de labor o veinte de dehesa, bajo la pena de que quienes excedan en la mesa central de la República con más de 10 leguas cuadradas, harán el pago de una contribución del 2% del valor del exceso; deja a los congresos estatales la proposición sobre los máximos y mínimos a pagar por los excesos de la propiedad; establece la propiedad nacional sobre los terrenos cuya posesión no se derive de títulos primitivos legítimos.

El ilustre jalisciense Ignacio L. Vallarta, en la sesión del 8 de agosto de 1856, con la discusión del artículo 27 mencionado anteriormente, consideró varios aspectos que vendrían a dar una muestra del porqué no prosperarían los planteamientos señalados por los pensadores anteriormente citados, del porqué el liberalismo social que se contenía en aquellos planteamientos no sería vertido en la carta constitucional. Veamos: "...Yo, lo mismo que la comisión, me he indignado una vez y otra de ver como nuestros propietarios tratan a sus dependientes; yo, lo mismo que la comisión, reconozco que nuestra Constitución democrática será una mentira; más todavía, un sarcasmo, si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución; yo, en fin, conozco

como la comisión, que entre nosotros no andan escasos esos improvisados, esos señores feudales, que nada les falta para poder vivir bajo un Felipe II o bajo un Carlos IX... De tan seguros principios deduzco esta consecuencia: nuestra Constitución debe de limitarse sólo a proclamar la libertad del trabajo: no debe descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos y evitar así las trabas que tienen con manilla a nuestra industria, porque sobre ser ajeno de una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad, se suicida..." (82).

La tesis que prevaleció en la Constitución de 1857 fue la sostenida por Vallarta, quién, como vimos, señalaba el principio de que era deber del constituyente limitarse única y exclusivamente a la proclamación de principios generales, dejando a las leyes secundarias el desarrollo y detalle de tales principios. La Constitución de 1857 rigió hasta su total abrogación por la actual constitución de 1917; sus alcances e importancia son especiales dado que diversos aspectos sirvieron de base, fundamento o inspiración para la nueva Constitución que se proclamaría en el siglo XX.

2.5.2.3. Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos.

Expedida el 12 de julio de 1859 por Don Benito Juárez, como una consecuencia de orden político ante la negativa del clero para sujetarse a la Ley de Desamortización, así como por la urgente necesidad que el gobierno de la República tenía para allegarse fondos que sufragaran los gastos originados por la guerra de intervención francesa.

Mediante esta ley, los bienes del clero pasaron al dominio de la nación, exceptuándose los destinados al culto; se suprimieron las órdenes monásticas, se derogó el derecho del clero a ser propietario y se declaró la separación entre Iglesia y Estado; al día siguiente se expidió su Reglamento con el fin de contribuir eficazmente a la subdivisión de la propiedad territorial.

De este modo, el gobierno se subrogó en los derechos territoriales que venía detentando el clero, bajo cualquier título, retirándolo como factor siempre presente en la subdivisión de la propiedad inmobiliaria, quedando en esta estructura básica el Gobierno como representante del Estado, y los grandes terratenientes que invariablemente se beneficiaban de aquél, frente al pequeño propietario, clasificación esta última donde ya para entonces se encontraban los indígenas respecto de sus parcelas, en virtud de los efectos de la Ley de Desamortización (recordemos que al desaparecer toda forma de propiedad de agrupaciones, igual lo hizo con la comunal, razón por la que debieron adjudicarse a los poseedores las parcelas que venían detentando en lo individual).

2.5.2.4. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863.

Definió a los terrenos baldíos como todos aquéllos que no hayan sido destinados a un servicio público o transmitidos a persona o corporación autorizada, sea a título gratuito u oneroso. Como estos terrenos eran susceptibles de adquirirse a bajos precios, esta definición, como apunta la autora Martha Chávez, implicó un concepto tan amplio que podía ser aplicado incluso a terrenos que no estuvieren en posesión o a aquellos cuyo título fuere defectuoso, generándose una nueva forma de despojo. Se concedió el derecho a todo habitante de la República a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío, de donde se destacan dos aspectos importantes: por una parte, que este derecho se concedió a todos los habitantes de la República, por lo que se incluía a los extranjeros residentes en uso de las garantías que la propia Constitución les otorgaba en su artículo 33, y por otra parte, que la superficie autorizada para su denuncia era inmensa, propiciando el acaparamiento y latifundismo. Sin embargo, lo más grave fue que se autorizó a las compañías deslindadoras a la realización de los trabajos de identificación de estas tierras a cambio de recibir superficies en grandes cantidades, con lo que a la par del confuso concepto de baldíos, se favoreció el despojo a los pequeños propietarios;

permitió a ciertas autoridades competentes hacer lo necesario para descubrir la verdad sobre la tierra denunciada como baldía, contribuyendo a la generación de toda suerte de despojos mediante la corrupción (1).

2.5.2.5. *Ley Agraria del Imperio, que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él.*

Fue promulgada por Maximiliano en su carácter de Emperador, el 16 de septiembre de 1866, por la cual concedía a los pueblos el derecho de obtener fundo legal y ejidos localizables en una superficie de terreno útil y productivo, mismo que debería ser tomado de los baldíos o realengos existentes, ó a falta de estos, por medio de su compra; en caso de negativa de los dueños a esta transacción, se procedería a la expropiación. Así pues, ésta y otras disposiciones emitidas en el Imperio, en honor a la justicia, nos hace señalar que no obstante el carácter conservador del grupo político que sostenía a Maximiliano, la gestión de éste no siguió la misma tendencia, lo que provocó que llegaran incluso a su rechazo; nos preguntamos si acaso no deberíamos considerar a Maximiliano de Habsburgo como quién por primera vez habló de la dotación de ejido ?; aunque por supuesto, ésta denominación (ejido) solo se aplicaba en el concepto español, dedicado al aprovechamiento común (2).

2.5.2.6. *Ley de colonización y compañías deslindadoras del 15 de diciembre de 1883.*

Promulgada bajo la presidencia de Manuel González, en ella se ordenó deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional para promover el establecimiento de colonos, permitiendo al Ejecutivo autorizar a compañías que habilitaran o consiguieran terrenos y efectuaran dichos trabajos, incluyendo el fraccionamiento en lotes, el transporte y establecimiento de colonos; a cambio obtendrían hasta una tercera parte de los terrenos en cuestión ó su valor; sin embargo, en la realidad, solo se limitaron a la fase de la habilitación de tierras y cobrar su parte, sin

fase de la colonización. Nuevamente encontramos una forma de reconcentración de la tierra, la que quedaría en manos de las citadas compañías o de los particulares que las adquirirían en grandes cantidades (3).

2.5.2.7. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de marzo de 1894. Esta ley es un reflejo del extremo liberalismo individualista de la época de la dictadura, al desarrollar formas de beneficio personalísimas. Amplía la posibilidad de denunciar terrenos, ya no solo baldíos, sino también demasías y excedencias, sin limitación en su extensión (demasías son aquellas áreas que superan la superficie del título, pero se encuentran confundidas dentro de él; excedencias son los terrenos que salen del título, que superan en lo que éste ampara; en ambos casos, la posesión la detenta el titular). Como el pago a las compañías deslindadora que efectuaban estos trabajos siguió siendo en especie, un tercio de la tierra, se fomentó aún más la reconcentración, agravando la problemática del reparto de la tierra, idónea en presentar las condiciones necesarias para el estallido social (4).

Cabe mencionar que con esta ley se crea el Gran Registro de la Propiedad de la República, específicamente para los terrenos rústicos, baldíos o nacionales y los que fueren sujetos a composición; aún cuando no era obligatoria la inscripción, hacerlo implicaba el perfeccionamiento de la titularidad y la exención de cualquier revisión a ésta (5). Con las distancias guardadas, bien podríamos considerar a éste registro como un antecedente del actual Registro Agrario Nacional donde se inscriben precisamente aquellos terrenos.

2.5.2.8. Otras disposiciones importantes.

Es indudable que el climax en la concentración de la tierra fue propiciado por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos antes citada y que la efervecencia

social que generó, obligó a la dictadura a hacer una reconsideración sobre sus alcances que, sin embargo, fué muy débil y tardía; por decreto del 28 de noviembre de 1896, se autorizó la trasmisión gratuita de terrenos baldíos y nacionales a los pobres que los poseyeran; el 30 de diciembre de 1902 se expidió un decreto que, entre otras cosas, deroga a las compañías deslindadoras. Finalmente, ya como una medida desesperada y paliativa para aliviar la crisis del momento, la Ley de Baldíos de 1894 es suspendida por el decreto del 18 de diciembre de 1909, el cual ordenaba además el reparto de ejidos a los pueblos y lotes a los jefes de familia. Como puede verse, se intentó dar migajas a los necesitados para acallar la inconformidad generalizada, lo cual no se logró (88).

2.6. El porfiriato y la revolución.

Hacemos un breve resumen de antecedentes y panorama de la situación en que se encontraba México a principios de nuestro siglo, en cuanto a la tenencia territorial se refiere:

- a) Con la independencia, la nación se subroga en los derechos de propiedad de la corona española sobre la Nueva España.
- b) Al ocurrir la subrogación de derechos, la propiedad inmueble presentaba una gran concentración en virtud del sistema seguido por las mercedes reales que concedía la corona, situación que fué respetada al independizarse la Nueva España.
- c) Prácticamente sin tocar a los grandes terratenientes, en el período de la Reforma se decreta la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas primero, en donde se incluyen a los ayuntamientos y las comunidades, y después, la nacionalización de los bienes del clero, reconcentrando aún más éstas tierras en manos de aquéllos particulares.

d) Con el afán colonizador, se concesiona a las compañías deslindadoras la localización, deslinde y medición de los terrenos baldíos, a cambio de tierra, generando toda suerte de despojos y una mayor reconcentración, fomentando el latifundismo.

e) Cuando resulta ya más que evidente la inconformidad social, el Gobierno de la República pretende atenuarla con tibias disposiciones, regalando lotes de tierra a los necesitados, pero sin tocar a los propietarios de las grandes concentraciones de tierras, ya conformados en latifundios.

Así pues, se gesta la lucha revolucionaria que, al principio no tuvo un corte eminentemente agrarista ó éste aspecto era sólo una parte del ideario político que la sustentaba, pero sin implicar medidas radicales sobre la estructura tenencial de la tierra, sino tan solo buscando un equilibrio en la distribución de la riqueza e incluso, tan solo con el anhelo del campesino de recibir un pedazo de tierra que permitiera alimentarle física y espiritualmente; el primero, por razones de natural subsistencia individual y familiar, y el segundo por el especial sentimiento de los grandes pueblos agricultores, consistente en la unidad, en un amor a la tierra casi maternal.

Como antecedente, mencionaremos las principales ideologías que influyeron en la conformación de la Constitución de 1917. En primer término, tenemos el pensamiento del destacado ideólogo mexicano Ricardo Flores Magón quien desarrolló profundos conceptos de consistencia socialista que para muchos, más que éste sentido socialista, caía dentro del anarquismo; de cualquier manera, sus conceptos son radicales de la manera más absoluta para el pensamiento de aquél entonces: "... quienes temen la revolución?, los mismos que la han provocado... la revolución va a estallar de un momento a otro... debemos tener presente que lo que se necesita es que el pueblo tenga

pan, tenga albergue, tenga tierra que cultivar;...es el pueblo mismo, son los hambrientos, son los desheredados los que tienen que abolir la miseria tomando en primer lugar, posesión de la tierra que, por derecho natural no puede ser acaparada por unos cuantos, sino que es la propiedad de todo ser humano...si al empuñar el winchester vamos decididos no al incorporamiento de otro amo, sino a la reivindicación de los derechos del proletariado; si llevamos al campo de la lucha armada el empeño de confiscar la libertad económica, que es la base de todas las libertades, que es la condición sin la cual no hay libertad ninguna;...pero si por el afán de triunfar fácilmente, si por querer abreviar la contienda quitamos de nuestras tendencias el radicalismo que las hace incompatibles con las tendencias de los partidos netamente burgueses y conservadores, entonces habremos hecho obra de bandidos y de asesinos...lo que necesitáis es que los asegure el bienestar de vuestras familias y el pan de cada día; el bienestar de las familias no podrá dárselo ningún gobierno. Sois vosotros los que teneis que conquistar esas ventajas, tomando desde luego posesión de la tierra, que es la fuente primordial de la riqueza y las tierras no os la podrá dar ningún gobierno, entendedlo bien, por que la ley defiende el derecho de los detentadores de la riqueza; teneis que tomarlo vosotros a despecho de la ley, a despecho del gobierno, a despecho del pretendido derecho de propiedad; tendréis que tomarlo vosotros en nombre de la justicia natural, en nombre del derecho que todo ser humano tiene a vivir, a desarrollar su cuerpo y su inteligencia. Cuando vosotros estéis en posesión de la tierra, tendréis libertad, tendréis justicia, porque la libertad y la justicia no se decretan...así pues, tomad la tierra...que es de propiedad particular; pero la ley que tal cosa dice fue escrita por los que os tienen en esclavitud, y tal no responde a una necesidad general, que necesita el apoyo de la fuerza...la ley os fue impuesta...debemos los hombres dignos responder con nuestra rebeldía...No es posible predecir, repito, hasta donde llegarán las indicaciones populares en la revolución que se avecina; pero hay que procurar lo más que se pueda. Ya sería un gran paso que la tierra fuera propiedad de todos...que no haya uno solo que deje de

fuerza de convicción este grito supremo: tierra y libertad" (89).

Es precisamente Ricardo Flores Magón quien en compañía de su hermano Enrique funda el Partido Liberal Mexicano, lanzando el primero de Julio de 1906 su programa en el que contiene aspectos importantes que son reflejo de la ideología expuesta: "...26.- Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de estos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios; ...29.- Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros;...30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas a que indemnicen a los arrendatarios y a sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas;...34.- Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes;...35.- A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos del viaje y les proporcionará tierras para su cultivo;...36.- El Estado dará tierras a quién quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas; se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona; 37.- Para que éste beneficio no sólo aproveche los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el estado creará o fomentará un banco agrícola que dará a los agricultores préstamos con poco rédito y redimibles a plazos;...50.- Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente para restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados y el servicio de la amortización de la deuda nacional..." (90).

2.6.1. Plan de San Luis.

Proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, representa el ideario con el que la revolución se inició, siempre destacando más el afán democrático de la vida nacional. De todos es conocido el pensamiento conservador de Madero, que a la postre le costará la vida, aún cuando sin embargo, con una gran intuición política, en búsqueda del apoyo popular, incluyó en el artículo Tercero de su proclama el derecho a la restitución de las tierras que hubieren sido materia de despojo en abuso de la Ley de Terrenos Baldíos. Con el incumplimiento de este precepto y la orden de licenciamiento de las tropas revolucionarias, se gestó el enfrentamiento entre Emiliano Zapata y el triunfante jefe revolucionario. Decía el plan:

"...Plan ...3o...abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores...los terrenos de que se les despojó de un modo tan inhumano, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo..." (21).

2.6.2. Plan de Ayala.

El 28 de noviembre de 1911, Zapata declara traidor a Madero y lanza este plan que representa la expresión más clara del agrarismo mexicano, que ya mostraba una estructura con objetivos muy claros, pero que aún no resultaban tan radicales. Para muchos, éste plan vendría a complementar la reforma democrática contemplada en el Plan de San Luis; Antonio Díaz Soto y Gama señalaba que contenía tres grandes rubros:

a) Restitución de ejidos, respecto de aquéllas propiedades que les hubieren sido despojadas a los poblados y quienes debían contar con sus títulos primordiales; tomarían posesión inmediata y el procedimiento se ventilaría ante tribunales especiales.

b) Fraccionamiento de latifundios, en virtud de la miseria de la gran mayoría de los pueblos y ciudadanos, por lo que se ordenaba la expropiación, previa indemnización, de un tercio de dichos latifundios, para otorgar ejidos, colonias, fundos legales y campos de sembradura (92); concluye que para Zapata, deberían convivir la parcela y la mediana hacienda. A esto comentamos que como puede verse, el mismísimo apóstol del agrarismo mexicano nunca consideró la necesidad del radicalismo en la solución a la concentración del campo.

c) Confiscación de propiedades a todos aquéllos que se opongan al plan, las cuales serían destinadas al pago de indemnizaciones de guerra (93).

Indicaba el plan en su parte conducente: "Plan libertador de los hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defienden al cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana...4.- La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos manifiesta a la nación bajo formal protesta: Que hace suyo el Plan de San Luis con las adiciones que a continuación se expresan...6.- Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes y muebles desde luego los ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fé de nuestros opresores...7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan,...por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se

indemnización de la tercera parte de esos monopolios a esos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México tengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos...8.- Los hacendados... que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizarán sus bienes...9.- Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convengan..." (94).

Cronológicamente, el primer acto dotatorio de tierras lo realizó el General Lucio Blanco en la hacienda "Los Borregos" de Matamoros, Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913, cuyo expediente culminó en resolución presidencial hasta el 26 de octubre de 1938 (95).

Como reflejo directo del pensamiento de Emiliano Zapata y sus asesores, nos encontramos ante una ley agraria emitida el 26 de octubre de 1915, en la que en forma concreta especifica el tratamiento que deberá dársele a la propiedad con motivo del cumplimiento del Plan de Ayala. Citaremos brevemente algunas partes importantes: "...El Consejo Ejecutivo, en uso de las facultades de que se haya investido, a los habitantes de la República Mexicana hace saber:...Considerando: que habiendo el pueblo manifestado de diversas maneras su voluntad de destruir de raíz y para siempre el injusto monopolio de la tierra, para realizar un estado social que garantice plenamente el derecho natural que todo hombre tiene sobre extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y a la de su familia...decreta:...artículo 1o.- se restituyen a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas que fueron despojados, bastando que aquéllos posean los títulos legales al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades...Artículo 3o.- La nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento y sus ejidos, en la forma que juzguen

reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia y para efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiados por causas de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de aquellos predios que por no exceder al máximo que fije esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios... Artículo 5o.- Los propietarios que no sean enemigos de la revolución conservarán como terrenos no expropiables porciones que no excedan de la superficie que, como máximo, fije el cuadro siguiente:

Clima Caliente

Tierras de primera calidad y de riego 100 hectáreas

Tierras de primera calidad y de temporal 140 hectáreas

Tierras de segunda calidad y de riego 120 hectáreas

Tierras de segunda calidad y de temporal 180 hectáreas

Clima templado

Tierras de primera calidad y de riego 120 hectáreas

Tierras de primera calidad y de temporal 160 hectáreas

Tierras pobres y de riego 140 hectáreas

Tierras pobres y de temporal 200 hectáreas

Clima frío

Tierras de primera calidad y de riego 140 hectáreas

Tierras de primera calidad y de temporal 180 hectáreas

Tierras pobres y de riego 180 hectáreas

Tierras pobres y de temporal 220 hectáreas

Pastos ricos 500 hectáreas

Pastos pobres 1000 hectáreas

Guayule ricos	300 hectáreas
Guayule pobre	500 hectáreas
Henequeneros	300 hectáreas
Terrenos eriazos	1500 hectáreas

Artículo 6.- Se declaran de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la revolución....Artículo 7o.- Los terrenos que excedan de la extensión de que se hace mención en el artículo 5o., serán expropiados por causa de utilidad pública, mediante la debida indemnización, calculada conforme al censo fiscal de 1914 y en el tiempo y forma que el reglamento designe...Artículo 11.- A los actuales aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán estos en propiedad, con la absoluta preferencia a cualquier otro solicitante...Artículo 14.- Los predios que el gobierno ceda a comunidades o individuos, no son enajenables ni pueden gravarse en forma alguna; siendo nulos todos los contratos que tiendan a contrariar esta disposición...Artículo 26.- El propietario de un lote esta obligado a cultivarlo debidamente, y si durante dos años consecutivos abandonare ese cultivo, sin causa justificada, será privado de su lote el cual se aplicará a quienes lo soliciten...Artículo 28.- Los propietarios de dos o más lotes podrán unirse para formar sociedades cooperativas, con el objeto de explotar sus propiedades o vender en común los productos de estas; pero sin que esas asociaciones puedan revestir la forma de sociedades por acciones, ni constituirse entre personas que no estén dedicadas directa o exclusivamente al cultivo de los lotes. Las sociedades que se formen en contravención de lo dispuesto en este artículo, serán nulas de pleno derecho y habrá acción popular para denunciarlas..." (96).

2.6.3. Plan de Guadalupe, adiciones.

El plan original se proclamó el 26 de marzo de 1913 por Venustiano Carranza a la muerte de Madero, sin que contuviera ningún pronunciamiento significativo de carácter

con motivo del enfrentamiento ideológico con la Convención en Aguascalientes, que generara el militar después, se le adicionó el 12 de diciembre de 1914, con el señalamiento de que deberían dictarse leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras despojadas (97).

2.6.4. Decreto del 6 de enero de 1915.

Tiene su fundamento precisamente en las adiciones de Venustiano Carranza al Plan de Guadalupe, habiendo correspondido la responsabilidad de su elaboración a Don Luis Cabrera, quién tuvo un lugar destacado en el conocimiento de la problemática, ampliamente reconocido por haber hecho un proyecto de Ley Agraria que presentó con un memorable discurso ante la Cámara de Diputados en diciembre de 1912 (98); en este proyecto también participó el Ing. Pastor Rouaix; en los considerandos se presenta un resumen de la evolución del problema. Sus principales disposiciones son las siguientes:

- a) Declara nulas las enajenaciones hechas en contravención a la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegalmente alguna autoridad federal desde el 1 de diciembre de 1876.

- b) Se crean la Comisión Nacional Agraria, antecedentes de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, y las Comisiones Locales, antecedente de las Comisiones Agrarias Mixtas, hoy en vías de extinción.

- c) Establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes (99).

2.7. El constituyente de 1917.

En virtud de la relevante personalidad que significó para la consolidación del México moderno, hacemos una breve referencia al ideario presentado por Venustiano Carranza en su discurso pronunciado el 24 de septiembre de 1913, ante el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora: "... aprovecho la ocasión de encontrarme ante tan selecta concurrencia y distinguidas personalidades revolucionarias para expresar, aunque someramente, mis ideas políticas y sociales...Ya es tiempo de no hacer falsas promesas al pueblo...por esto, señores, el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía...sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social...las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo por repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional. Tendremos que removerlo todo...nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social..." (100).

Hay una relación directa y congruente de estos planteamientos precisamente con el discurso pronunciado por el mismo Carranza en la inauguración del Congreso Constituyente el 10. de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, mediante el cual hace la exposición de motivos respecto de su proyecto de Constitución; señalamos a continuación: "... el artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización...facultad...suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo...la única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa

el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata. El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las leyes de reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas, para adquirir bienes raíces...La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose en sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros..." (101).

Así pues, se nos presenta un doble panorama: por una parte, tenemos que las ideas revolucionarias, los conceptos que dieron origen a la revolución y algunas que se dieron después del estallamiento del conflicto, fueron en general un tanto conservadoras; por otro lado, el movimiento armado revolucionario efectivo, hasta su culminación, vino a imponer diversos conceptos e ideologías de corte radical, especialmente por lo que se refiere a la tenencia de la tierra, en el que se recopilaban la mayoría de las ideas avanzadas e incluso, en algunas circunstancias, de influencia netamente socialista.

Sin embargo, también como se desprende de los planteamientos elaborados por los diversos ideólogos, en su gran mayoría optaban por buscar un planteamiento básico de restitución de tierras a la comunidades que hubieren sido despojadas, pero respetando a la pequeña propiedad; si bien se establecían algunos requisitos y algunas limitaciones en términos generales, la conciencia general era de que esta pequeña propiedad mantuviese la característica que actualmente tiene.

El proyecto de Constitución y específicamente del artículo 27 propuesto por Venustiano Carranza al constituyente de Querétaro, entró a su correspondiente discusión, generando

una gran efervescencia y sentimientos diversos. Pastor Rouaix nos señala que "...el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica"(102). Jorge Sayeg señala que con la existencia del sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo y que degeneró en una grave situación social, que a fin de cuentas desembocó el movimiento de 1910, se hizo una intensificación de los reclamos sociales, por lo que se buscaba un planteamiento aún más acorde y congruente que satisficiera a aquéllos. Agrega Pastor Rouaix que "las modificaciones que proponía el Sr. Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes del derecho de propiedad, pero no atacaba al problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la nación sobre ella y en la conveniencia pública. Por este motivo, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque como al comprender sus deficiencias se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable, para dar satisfacción completa al problema social más vasto y más trascendental" (103).

El proyecto del artículo 27, en los trabajos del constituyente, fué turnado a la primera comisión, quién en su dictámen aseveró que la propiedad es un derecho natural, y que su ejercicio definitivamente no era absoluto; agregaba: "que así como en el pasado ha sufrido modalidades, susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados, de ver que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la

los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, aguas o vías generales de comunicación".

El artículo 27 fué votado a las 3:30 de la mañana el día 30 de enero, consignándose en el Diario de los Debates que la votación fué unánime de 150 a favor. El 31 de enero de 1917 fue firmada la Constitución y por la tarde fue rendida la protesta de guardarla por los Diputados y el Primer Jefe Constitucionalista; se promulgó el 5 de febrero del mismo año y entró en vigor el 1o. de mayo siguiente.

Por su parte, Antonio de Ibarrola nos indica que "el texto de la iniciativa de Carranza reconoce la propiedad privada plena, individual o colectiva; la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición" (104). Para Antonio Díaz Soto y Gama, si bien al principio debieron existir propiedades privadas perfectas y propiedades privadas restringidas, luego las segundas se incorporarían a las otras, "que lo que quiso el constituyente fue que toda comunidad fuera simple y sencillamente transitoria; que los ejidatarios adquirieran luego sobre la parcela una propiedad privada plena" (105).

Nos sigue diciendo Ibarrola que "...las disposiciones por las cuales el ejido continua hoy siendo propiedad comunal, no son el espíritu del artículo 27. Nunca quiso el constituyente establecer una propiedad comunal. Descó por el contrario, establecer una propiedad privada plena la que, como explica Soto y Gama, forma la aspiración suprema, el ideal más querido en la inmensa multitud de nuestros compatriotas...la propiedad plena y efectiva que se dé al campesino de su parcela no perjudica ni al cooperativismo, ni al trabajo fecundo en común, pero siempre lejos de la embrutecedora férula del estado..." (106).

Antonio de Ibarrola hace algunas conclusiones específicas, dentro de las cuales señala que la función del Estado es única y exclusivamente la de velar por el cumplimiento pleno de la función social del derecho de propiedad, regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, pero respetando íntegramente siempre la iniciativa privada; acepta tácitamente el fraccionamiento de los latifundios, pero siempre diferenciados de los que él denomina "grandes emporios agrícolas" que generan beneficios y los trabajadores gozan de amplias prerrogativas (esto es, aquellos improductivos y los otros plenamente productivos) y finalmente, que el desarrollo de la pequeña propiedad es básico para el bienestar de la nación y que es indispensable que el ejidatario que ocupe esta forma de tenencia, sólo lo haga en forma transitoria, pero que invariablemente aspire a ascender a pequeño propietario (107).

Recordemos pues, que la comisión redactora del proyecto del artículo 27 inició su exposición expresando que debía de: "...considerarse la propiedad como derecho natural... porque de ser así...fuerza será convenida en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la expropiación de las cosas, para sacar provecho de ella, son los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable...como consecuencia de lo expuesto, la comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola cubierta de toda expropiación que no está fundada en la utilidad pública, ha fijado la restricción a que está sujeto ese derecho" (108).

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez nos indica que el artículo 27 constitucional es una simple declaración general del dominio eminente del Estado sobre el territorio (109).

En conclusión, es el artículo 27 el que contiene la estructura de la tenencia territorial de nuestro país; el constituyente de 1917 tuvo en su realización una participación fugaz pero intensa, ya que el proyecto que presentó la comisión tardó en su aprobación poco

un día (30 de enero). En la discusión del artículo hubo básicamente tres grandes corrientes:

a) Quienes estimaban que la propiedad debía considerarse como un derecho natural y por ello debía ser protegida contra toda expropiación que no estuviera fundada en la estricta utilidad pública; corriente conservadora que llevaba implícito el concepto más puro individualista.

b) Los que consideraron que era obligada la nacionalización del territorio y que la propia Nación otorgaría a su vez, únicamente la posesión a quienes estuvieran en condiciones de trabajarla; a ésta corriente en extremo radical, se le identificaba con el entonces naciente sistema socialista, también llamado comunismo.

c) Finalmente, quienes creían que el derecho de propiedad debía compaginarse con el trabajo mismo de la tierra, o sea, que la titularidad de la propiedad y la posesión de ésta deberían estar presentes al mismo tiempo, respecto del mismo bien y de la misma persona; en otras palabras, una combinación de las otras corrientes.

En donde sí coincidieron todas las corrientes, fué en la consagración de una función social de la propiedad, haciendo que el titular no lo fuera sólo por el ejercicio de un derecho individual sino que lo fuera también en atención a la sociedad en la que vive y convive, mediante la obligación de mantener una constante y razonable explotación, anteponiéndole siempre las modalidades que el interés público dictare.

Se supera el concepto romanista de la propiedad y de la justicia puramente civil en esta materia, para que las garantías individuales dejen lugar a la justicia social y las garantías sociales, porque a las tradicionales ramas del Derecho Público y Privado se les auna la

Derecho Social y dentro de éste, la sub-rama del Derecho Agrario.

Se considera como un antecedente directo de esta función social a la organización de los calpullis y sus calpullallis, ya que de éstos últimos se otorgaba a cada jefe de familia el usufructo de una parcela, siempre bajo la premisa de que debía servir a su familia y a la sociedad en general, y por ello no podía dejar de trabajarla ni transmitirla, so pena de perder el derecho (110).

- 1 El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, México 1985, pp.119, 121, 123 y 124.
- 2 Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, México 1986, p.20.
- 3 Estructura Económica de la Sociedad Mexicana, UNAM, México 1984, p.82.
- 4 Lucio Mendieta, op. cit. p.116.
- 5 Victor M. Castillo, op. cit. p.70.
- 6 Martha Chávez, op. cit. p.170.
- 7 Op. cit. p.20.
- 8 Lucio Mendieta, op. cit. p.116.
- 9 Guillermo Floris, op. cit. p.20.
- 10 Op. cit. p.79.
- 11 Guillermo Floris, op. cit. p.20.
- 12 Martha Chávez, op. cit. p.171.
- 13 Guillermo Floris, p.20.
- 14 Op. cit. p.116.
- 15 Op. cit. p.20.
- 16 Idem, p.18.
- 17 Op. cit. p.171.
- 18 Op. cit. p.76.
- 19 Op. cit. p.73.
- 20 Op. cit. p.171.
- 21 Op. cit. p.116.
- 22 Op.cit. p.20.
- 23 Op. cit. p.78.
- 24 Op. cit. p.78 y 79.
- 25 Guillermo Floris, p.29.
- 26 Op. cit. p.30.
- 27 Guadalupe Rivera Marín, La Propiedad Territorial en México, 1301-1810, Editorial Siglo XXI, pp.99 y 100.
- 28 Manuel Fábila, Cinco Siglos de Legislación Agraria, 1493-1940, SRA-CEHAM, México 1981, p.5.
- 29 Martha Chávez, op. cit.177.
- 30 Op. cit. p.179.
- 31 Op. cit. p.20.
- 32 El Origen de la Desigualdad Entre los Hombres, Editorial Grijalbo, México 1972, p.39.
- 33 Martha Chávez, op. cit. p.178-181.

-
- 33 Martha Chávez, op. cit. p.178-181.
34 El Contrato Social, UNAM, México 1984, p.30.
35 Martha Chávez, op. cit. p.183.
36 Manuel Fábila, op. cit. p.4.
37 Idem, p.13.
38 Idem, p.4.
39 Martha Chávez, p.189.
40 Idem, p.190.
41 Idem, p.191.
42 Instituciones Jurídicas de la Conquista de América, Editorial Porrúa, México 1971, p.101-103.
43 Martha Chávez, op. cit. p.192.
44 Manuel Fábila, op. cit. p.346.
45 Guadalupe Rivera, op. cit. p.208.
46 Martha Chávez, op. cit. p.195.
47 Idem, p.213.
48 Idem, p.195.
49 Martha Chávez, op. cit. p.204.
50 Idem, p.205.
51 Op. cit. p.164.
52 Guadalupe Rivera, op. cit. p.145.
53 Idem, p.213.
54 Manuel Fábila, op. cit. pp.13, 16 y 22.
55 Op. cit. p.292.
56 Guadalupe Rivera, p.308.
57 Idem, citando a Nathan Wetten, "México Rural", Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, p.309.
58 La Formación de los Latifundios en México, Fondo de Cultura Económica, México 1976, p.354.
59 Idem, p.362.
60 Guadalupe Rivera, op. cit. p.298.
61 Guadalupe Rivera, op. cit. p. 299 y 300.
62 Idem, p.316 y 317.
63 Idem, p.319.
64 Antonio de Ibarrola, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1975, p.103.
65 Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1957, p.30.
66 Idem, pp.31 y 32.
67 El Constitucionalismo Social Mexicano, UNAM, México 1987, Tomo I, p.156.
68 Idem, p.158.
69 Las Constituciones de México, H. Congreso de la Unión, México 1989, pp.45-63.
70 Martha Chávez, op. cit.p.229.
71 Las Constituciones de México, p.86.
72 Idem, p.95.
73 Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México 1990, p.32.
74 Idem, p.128.
75 Idem, p.152.
76 Materiales de Cultura y Divulgación Ideológica, Número 10, Partido Revolucionario Institucional, México 1974.
77 "Derecho real, generalmente vitalicio, sobre un fundo ajeno, que concede las facultades de enajenar, usar, gozar y gravar el dominio útil del bien, a cambio del pago de una pensión anual

-
- dueño, consistente en dinero o en un porcentaje de los frutos obtenidos en la explotación del predio". Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-III, México 1991, D-H, p.1283.
- 78 Las Constituciones de México, op. cit. p.161.
- 79 Felipe Tena, op. cit. p.606-611.
- 80 Jorge Sayeg, op. cit. pp.425-427.
- 81 Idem, pp.433 y 434.
- 82 Idem, p.437-439.
- 83 Martha Chávez, op. cit. pp.254-256.
- 84 Manuel Fábila, op. cit. p.153.
- 85 Martha Chávez, op. cit. p.259.
- 86 Idem, p.261.
- 87 Manuel Fábila, p.198.
- 88 Martha Chávez, op. cit. p.263.
- 89 Materiales de Cultura y divulgación Política Mexicana, Número 24 "La Revolución", Partido Revolucionario Institucional, México 1987.
- 90 Felipe Tena, op. cit. pp.728-732.
- 91 Idem, pp.735 y 736.
- 92 Manuel Fábila, op. cit. pp.214-217.
- 93 Martha Chávez, op. cit. pp.274-277.
- 94 Materiales de Divulgación y Cultura Política Mexicana, Planes y Cartas, Emiliano Zapata, pp.6-10.
- 95 Martha Chávez, op. cit. p.285.
- 96 Idem, pp.11-17.
- 97 Martha Chávez, op. cit. p.286.
- 98 Idem, p.287.
- 99 Manuel Fábila, op. cit. pp.270-274.
- 100 Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, Número 3, Venustiano Carranza, Las Ideas Fundamentales, Partido Revolucionario Institucional, México 1987.
- 101 Idem.
- 102 Jorge Sayeg, Tomo II, op. cit. p.293.
- 103 Idem, p.294.
- 104 Op. cit. p.182-183.
- 105 Idem.
- 106 Idem.
- 107 Idem, p.185.
- 108 Nuestra Constitución, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Históricos de la Revolución Mexicana, De las Garantías Individuales, Artículo 27, Número 11, México 1990, p.89.
- 109 El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México.
- 110 Martha Chávez, op. cit. p.309.

CAPITULO 3. ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

3.1. Evolución histórica, sus reformas.

Este artículo ha sufrido catorce reformas que lo han transformado sustancialmente desde su original; a continuación realizaremos un breve análisis de cada una de ellas:

3.1.1. Enero 10 de 1934. Mediante esta reforma se le incorpora la Ley del 6 de enero de 1915, considerada como ley constitucional; convierte innecesariamente a éste artículo en reglamentario de la materia, ya que incorpora diversos procedimientos agrarios, que vendrían a ser los únicos de rango constitucional. También garantizó el respeto a la pequeña propiedad en explotación y estructuró a la autoridad agraria (1).

3.1.2. Diciembre 6 de 1937. Adiciona aspectos agrarios de importancia, tales como el derecho de los núcleos de población para el disfrute en común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubieren sido restituidas; y señala como competencia de la federación, la resolución de los conflictos por límites de las comunidades indígenas (2).

3.1.3. Noviembre 9 de 1940. Establece al máximo nivel jurídico la exclusividad del Estado sobre el petróleo, como consecuencia directa de la expropiación del recurso energético decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas.

3.1.4. Abril 21 de 1945. Decreta la propiedad de la nación sobre los recursos hidráulicos para para el beneficio común.

3.1.5. Febrero 12 de 1947. Establece la unidad individual de dotación, fijándole una extensión mínima de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes. También establece el recurso del Amparo en Materia Agraria en favor de los pequeños propietarios, quienes podían hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contaren con el correspondiente Certificado de Inafectabilidad. Finalmente, decreta la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporando los límites a su extensión que el Código Agrario en vigor establecía. Ciertos sectores le han llamado a la reforma en cuestión como la contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias.

3.1.6. Diciembre 2 de 1948. A través de esta reforma se concedía autorización para que los gobiernos extranjeros adquirieran en propiedad privada bienes inmuebles para ser destinados a sus embajadas y legaciones.

3.1.7. Enero 20 de 1960. Se reforma junto con el artículo 42 para incorporar a la propiedad de la nación, la plataforma continental y sus recursos.

3.1.8. Diciembre 29 de 1960. Se refiere a la exclusividad de la nación en materia de la electricidad.

3.1.9. Octubre 8 de 1974. Se suprime la expresión "territorios federales" por virtud de la constitución en Estados de la Baja California Sur y Quintana Roo.

3.1.10. Febrero 6 de 1975. Se decreta la exclusividad del Estado en el aprovechamiento y aplicación de la energía nuclear, siempre con fines pacíficos.

3.1.11. Febrero 6 de 1976. Se establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

3.1.12. Febrero 3 de 1983. Adiciona dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos, conformó la base para el desarrollo de diversos programas para la solución de controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, largamente ansiadas en respuesta a los graves conflictos generados como consecuencia de una proceso agrarista más práctico que jurídico, más populista que justo y que, con la última reforma, viene a conformar el sustento constitucional para el establecimiento de los Tribunales Agrarios, que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del llamado capítulo económico de la Constitución, con el cual se diseñaron políticas especiales para la generación de recursos que permitieran un despegue significativo del agro, conjuntando todos los aspectos de la vida de los campesinos, que van desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.

3.1.13. Enero 6 de 1992. A esta reforma la hemos denominado como la "reforma modernizadora". Es precisamente la que establece disposiciones que hacen un parteaguas en el Derecho Agrario para subdividirlo, como planteamos en el presente trabajo, en Antiguo, Revolucionario y Nuevo; la exposición de motivos de la iniciativa presidencial contiene de manera sucinta la evolución de la problemática agraria en México, causante de este nuevo giro en la regulación de la propiedad inmueble de carácter rústico. Más adelante, la abordaremos con mayor detenimiento.

3.1.14. Enero 28 de 1992. Es ésta una reforma realizada como consecuencia de la que se efectúa al artículo 130, la cual otorga el reconocimiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, con lo que el elemento patrimonial también les fue reconocido. Entonces, el artículo 27 autoriza la adquisición, posesión y administración de inmuebles que resulten indispensables para su objeto, debiendo ser regulados por una ley especial. La misma reforma sujeta la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia a lo que determine la ley reglamentaria correspondiente.

3.2. Reforma constitucional del 6 de enero de 1992.

3.2.1. Problemática agraria e iniciativa de reforma constitucional. Con la expedición de la primer ley agraria formal del país, el 6 de enero de 1915, han transcurrido casi ochenta años en la implementación de la reforma agraria, en su aspecto de mayor impacto social como lo es el reparto masivo de la tierra; sin embargo, sigue siendo motivo de enconadas discusiones el que la estructura tenencial de la tierra actual realmente haya sido concebida por los ideólogos revolucionarios y especialmente por la Constitución; se dice que se ha ido mas allá del planteamiento básico del campesinado, con nacionalismos extremos, mediante la toma de figuras existentes a través de la historia prehispánica, de la colonia y ya como nación independiente.

El reparto de la tierra, dentro del proceso agrario, vino a constituir en 1990 la siguiente estructura territorial del país: terrenos ejidales y comunales 48%, pequeña propiedad 38%, terrenos nacionales 7% y zonas federales y urbanas 6%, según la Revista Epoca (3); de acuerdo con Luis Pazos, quién cita fuentes oficiales, de un total de 197.3 millones de hectáreas, 48.2 son de ejidos y comunidades, 34.2 son de propiedad privada, 1.7 son colonias y 15.9 son terrenos de otras clases (4); según otras cifras oficiales, ya

inicio del presente trabajo, el territorio se encuentra dividido de la siguiente manera: propiedad social, 104 millones de hectáreas con población de 3.4 millones; propiedad privada, 66.9 millones de hectáreas con población de 2.5 millones; colonias, 5.6 millones de hectáreas con población de 0.06 millones; terrenos nacionales con 7.9 millones de hectáreas con población de 0.15 millones; y propiedad urbana federal y otras, con 12.1 millones de hectáreas (5).

La iniciativa presidencial que se envió a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 señala importantes consideraciones que motivaron precisamente la reforma constitucional. Indica que indudablemente el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados con nuestro nacionalismo, ya que dió prosperidad a nuestra patria y justicia a los campesinos, los liberó de heridas y dependencias que antaño existían; sin embargo, especifica que pretender que en las circunstancias actuales del camino nacionalista, seguir siendo el mismo de ayer, pone en riesgo los objetivos que crearon a la misma reforma agraria, por lo que es imperativo emprender nuevos caminos.

Aunque la iniciativa desconoce el supuesto fracaso del concepto de reforma agraria, sí señala que la realidad demográfica, económica y social del campo obliga a establecer nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas, por lo que resulta necesario capitalizar al campo, realizar acciones productivas y constituir medios efectivos que protejan la vida en comunidad.

Los problemas básicos que en el ejido podríamos encontrar con mayor frecuencia son:

3.2.1.1. El minifundismo, consecuencia de que una inmensa mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, en propiedad social o privada, se encuentran en posesión de predios o parcelas con un promedio inferior a cinco hectáreas

de superficie. La consecuencia negativa de esta forma de propiedad es hacer económicamente incoesteable la explotación, terminando en el autoconsumo de lo que se produce y a veces sin lograrlo siquiera.

3.2.1.2. Inseguridad jurídica. La falta de inversión en el campo tiene fundamento por un lado, en su incoesteabilidad por el incremento en los costos de explotación, y por otro, en el riesgo que no compensaba los beneficios; la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra evitaba que los propietarios en general desearan tomar el riesgo de la inversión en sus respectivas tierras, por no contar precisamente con la tranquilidad sobre la integridad de su derecho de propiedad, tomando en cuenta que con el reparto agrario subsistía el temor a las afectaciones.

Esta inseguridad jurídica se traducía no solamente en el aspecto que se señalaba en el punto anterior, sino incluso en la constante amenaza sobre los propietarios que osaran establecer formas asociativas en el campo con el objeto de incrementar su productividad al disminuir costos de inversión, dado que la ley establecía sanciones muy específicas sobre los llamados fraccionamientos simulados ó la concentración de provechos.

En este problema se debe de incluir la constante amenaza de invasiones y la corrupción por parte de autoridades y de seudo líderes agrarios, utilizando el problema del campo como instrumento de presión para obtener posiciones de carácter político ó favores de índole económico.

No solamente no existían facilidades para que los pequeños propietarios pudieran asociarse entre sí sino que incluso, tampoco los propietarios sociales podían establecer estas asociaciones con los particulares para la unión de esfuerzos y capitales, en virtud de la dificultad legal para su establecimiento, la intrincada maraña de trámites

la inseguridad misma de la inversión del propietario privado.

3.2.1.3. Desigualdad en el trato oficial. El Estado creó y sostiene una enorme infraestructura de instituciones, organismos, dependencias y empresas paraestatales (Banrural, S.A.R.H., ANAGSA, ProNaSe, etc.) que tienen como objeto soportar a la estructura de la propiedad social, ejidos y comunidades, que sin embargo, se ha traducido en una gran carga que lesiona tanto a la iniciativa de los campesinos como al erario público. Por su parte, los apoyos a la propiedad privada no han sido significativos, tales como ciertas asesorías técnicas limitadas, por lo que éste propietario se ha visto obligado a arriesgarlo todo a cambio de ver coronado sus esfuerzos con la productividad, en tanto que el ejidatario y comunero prácticamente no arriesgaba nada, ni siquiera su tierra y mucho menos el crédito.

3.2.1.4. La migración del campo. Este problema se ha traducido, entre otros aspectos, en la creación de los cinturones de miseria de las grandes ciudades y el explosivo crecimiento demográfico de éstas, a donde muchos propietarios sociales ó privados emigraron con el objeto de buscar un sustento mejor que no encontraron en sus respectivos lugares de origen.

3.2.1.5. Las prácticas ilegales. Ampliamente conocido y reconocido por todos fueron la frecuente práctica del rentismo de parcelas y ejidos, la venta de derechos agrarios, el parcelamiento ilegal y el usufructo de las unidades de dotación por medio de terceros, prácticas proscritas por el Derecho Agrario, anterior a la reforma de 1992. La violación a la Constitución y la Ley Federal de Reforma Agraria constituyeron la vida cotidiana de ejidos y comunidades, creando un caos jurídico, así como la inseguridad en la tenencia de la tierra de carácter social.

3.2.2. Intentos de reorientación.

El clamor que se vino generando desde épocas anteriores se tradujo en diversos intentos para darle una nueva orientación al proceso de reforma agraria, replanteando aspectos en la búsqueda de alternativas. Dentro de estos intentos podemos citar a la política denominada Reforma Agraria Integral, diseñada a inicios del sexenio 1982-1988, en la que se señalaba que "es menester formular un replanteamiento conceptual de la Reforma Agraria que con una visión integral, trascienda las fronteras del reparto agrario hacia el resto de los factores de la producción agropecuaria (agua, crédito, organización, etc.) y promueva su debida distribución y articulación en el proceso de desarrollo nacional. Sólo ello permitirá la decisión del Estado de fortalecer a los grandes grupos sociales cuyas conquistas son irreversibles...impulsar y fortalecer el desarrollo rural integral para combatir la marginación social en el campo, eliminando los desequilibrios sociales, sectoriales y geográficos, que todavía presentan un cuadro injusto y de grandes desigualdades en las condiciones actuales de nuestra sociedad" (6).

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de aquél sexenio se creó el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el cual se buscó establecer la verdad geográfica del país elaborando un inventario de los predios rústicos con la información suficiente respecto de su uso, calidad, tipo de tenencia y situación legal, que permitiese a su vez determinar la verdad jurídica mediante su regularización; con éste programa se pretendió cimentar la organización del México moderno, permitiendo con ello otorgar las más elementales garantías que permitieran desarrollar los esfuerzos conjuntos de los poseedores de la tierra, privados o sociales (7).

Con ésta información, obtenida mediante los mecanismos tecnológicos y cibernéticos mas avanzados del mundo en su momento, se podía determinar con la mayor precisión las superficies que podían ser susceptibles de afectación y en su caso, resolver los

expedientes agrarios a la mayor brevedad, sin margen de duda, generando así la ansiada seguridad del pequeño propietario.

No obstante lo ambicioso del programa, éste culminó con el mismo sexenio que le vio nacer y sus efectos, aún cuando en el papel se concluyeron, en la realidad se tradujo únicamente en la emisión de cierta cantidad de documentos tales como Certificados de Inafectabilidad y Carpetas Básicas, en algunas zonas del país, pero sin el seguimiento y control indispensable para mantener actualizada la información que le diere eficacia. En otras palabras, su meta más ambiciosa se perdió.

Nuevamente, al cambio sexenal del Gobierno de la República para 1988-1994, agudizada la problemática mencionada, la demanda de la solución de tan graves problemas en el campo se torna aún más sentida y se plantea ya como una exigencia la realización de acciones tendientes a este fin. La respuesta tiene lugar por conducto del Presidente Carlos Salinas, asegurando con ello su presencia en la historia nacional, con la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional y la correspondiente nueva ley reglamentaria.

3.2.3. Proceso legislativo de aprobación.

El proyecto original de reformas sufre algunas modificaciones a manos del Congreso de la Unión, quién finalmente lo aprueba y se somete al procedimiento constitucional de aceptación por las legislaturas de las entidades federativas, lo cual, una vez logrado, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, conmemorando así el aniversario de la primer ley agraria.

3.3. Propiedad constitucional.

La Constitución establece una estructura triangular en la propiedad de la tierra: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social. Para efectos de éste trabajo,

lado a la primera, ya que su estudio es parte del Derecho Administrativo; en cuanto a la segunda, sólo nos interesará la que tiene el carácter de rústica o rural, la cual, junto con la tercera, son precisamente las que medularmente se encuentran normadas por el Derecho Agrario.

3.3.1. Propiedad originaria de la Nación.

Podríamos señalarla como la ratificación constitucional del principio tomado de la independencia, mediante el cual, la Nación, representada por el Estado, se subrogó en todos los derechos de la corona española sobre el territorio de la Nueva España, lo que le permite no sólo administrar las tierras que aún no hubieren salido de su dominio directo, sino incluso proseguir en su transmisión a los particulares respecto de aquélla que aún no lo hubiere sido, así como otorgar el reconocimiento a la propiedad que ya se hubiere transmitido, siempre por los medios y conductos de la legalidad, manteniendo una regulación especial en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad, ya que por el hecho de su transmisión no se ha perdido el dominio eminente y superior que le corresponde a la sociedad en general.

Gabino Fraga nos dice: "Así pues, la Constitución de 1917 no ha hecho más que volver el régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de ésta, no puede ser juzgado con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del Derecho Romano. La propiedad originaria que la nación tiene sobre el territorio de la República, que constituye un elemento de su patrimonio, se rige actualmente por la ley sobre terrenos baldíos y nacionales de 30 de diciembre de 1950..." (8).

Sin embargo, el régimen patrimonial del Estado se rige por la Ley General de Bienes Nacionales, la que establece como división del patrimonio nacional en bienes del dominio público y del dominio privado; dentro de los primeros se encuentran los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados inalienables e imprescriptibles por la ley (art.2, frac.VIII LGBN) (9).

3.3.2. La propiedad privada, siempre sujeta a las modalidades que dicte el interés público. Como una consecuencia de la propiedad originaria de la nación, es ésta la que reconoce la transmisión del dominio que se realizó antes de la vigencia de la Constitución y la capacidad para seguir haciéndolo a partir de ésta. Se le establece a la propiedad privada: a) una función social; b) la sujeción a modalidades que dicte el interés público; b) la supresión del concepto romano de jus abutendi en su sentido de abuso, quedando sólo como el de mera disposición; d) sujeción a la expropiación por causa de utilidad pública y mediante su correspondiente indemnización; e) las limitaciones de los extranjeros a la propiedad inmueble tanto dentro de la zona prohibida como de la que no lo está, y en ella, la sujeción a la Clausula Calvo; f) finalmente, la regulación de la propiedad privada urbana mediante provisiones, usos, reservas y destinos.

La propiedad privada constitucional tiene una función social que se encuentra regulada por el derecho que tiene la nación de imponerle las modalidades que dicte el interés público y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (10).

Veamos lo que dice el párrafo primero del artículo 27: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio

de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada..."; esto es, tiene lugar una aplicación retroactiva del precepto para reconocer a la propiedad ya existente antes de la vigencia del artículo constitucional, de aquella que se conformó con anterioridad a la Constitución de 1917, al amparo de otros cuerpos constitucionales, mediante su desincorporación de la propiedad nacional, legitimando así a los medios y títulos con los que se hubiera hecho la transmisión; pero también reconoce la facultad que tiene la propia nación para seguir transmitiendo aquella que fuere susceptible, con fundamento en la misma Constitución vigente.

Por modalidades debemos entender el modo de ser o manifestarse el derecho de propiedad, en ampliación o restricción, con cargas positivas o negativas, general o local, transitoria o permanente, pero siempre que se conserve el ejercicio del uso, disfrute y disposición por el titular, y también siempre atendiendo a una causa de utilidad pública (combinación de conceptos de Landerreche, Mendieta y Chávez) (11).

En la propiedad privada constitucional encontramos como las modalidades más importantes: a) Límites a la extensión superficial; b) Límites a la disposición (su transmisión podrá hacerse en tanto no se creen minifundios); c) Límites a la titularidad (p.e. si ésta se adquiere en contravención a la Ley de Desamortización). El máximo ejemplo de modalidad para Martha Chávez Padrón es la expropiación, ya que en su concepto no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la sustitución de un bien por otro, en razón de un interés jurídico; se cambia la propiedad por la indemnización (12).

3.3.3. Propiedad social, constituida por los ejidos, las comunidades y los nuevos centros de población ejidal.

3.4. Texto no reformado en el decreto del 6 de enero de 1992.

Permanecen en el texto del artículo, sin haber sido modificados por la reforma, diversos preceptos que vale la pena mencionar, aunque no todos ellos tengan relación con la materia agraria; también comentamos brevemente las fracciones II y III que, aunque no se modificaron en esta fecha, sí lo fueron el día 28 siguiente, más para dar forma al 130 constitucional.

3.4.1. Propiedad originaria de la Nación y la propiedad privada, siempre sujeta a las modalidades que dicte el interés público, mismas que se vieron con anterioridad.

3.4.2. La expropiación de la propiedad mediante indemnización y por causa de utilidad pública.

3.4.3. El dominio directo de la nación sobre los recursos naturales.

3.4.4. La propiedad de la nación sobre las aguas en general y las excepciones sobre las de propiedad privada.

3.4.5. La concesionabilidad a los particulares sobre la explotación de los recursos naturales y de las aguas de propiedad nacional.

3.4.6. La exclusividad del Estado en el aprovechamiento y la explotación de la energía eléctrica y nuclear.

3.4.7. La zona económica exclusiva.

3.4.8. La cláusula Calvo para los extranjeros en el caso de adquisición de bienes inmuebles, por medio de la cual convienen en ser considerados como nacionales respecto de dichos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación en caso de invocar la protección de su gobierno.

3.4.9. La zona prohibida para la adquisición de propiedad inmueble por extranjeros constituida por 100 hectáreas a lo largo de las fronteras y de 50 hectáreas en las costas.

3.4.10. Limitación a las instituciones de crédito para la adquisición de inmuebles sólo a los que sean indispensables para el cumplimiento de su objeto.

3.4.11. La nulidad de las enajenaciones de tierras que se hubieren hecho en contravención a la Ley de Desamortización de 1856, y de las que se hubieren despojado a las comunidades indígenas. Subsiste pues el precepto constitucional que fundamenta el derecho de las comunidades para promover la acción agraria de Restitución de Bienes Comunales, así como el reconocimiento a la vigencia de los efectos de la Ley que en su momento (1856) desapareció la propiedad de las congregaciones civiles y religiosas, dentro de las cuales se encontraban los bienes de propios de los ayuntamientos y la propiedad comunal; en otras palabras, lo bien fraccionado y adjudicado, aún significando la desaparición de las comunidades, obtiene pleno reconocimiento, y sólo lo que hubiere tenido dicho fin en abuso de la ley, será sujeto de restitución, sin importar el tiempo transcurrido y sin respetar, por ende, el principio de la prescripción adquisitiva.

3.4.12. Nulidad de los contratos y concesiones que se hubieren hecho desde 1876, generando despojo a los ejidos y comunidades. Resulta un tanto curioso para el público en general el retrotraer la acción agraria de restitución de bienes comunales a fechas tan lejanas y ajenas como lo son los años de 1856 y 1876; en el primer caso ya se mencionaron las causas; por lo que respecta al segundo, éstas causas son un tanto más confusas, ya que el propio texto constitucional no hace ninguna referencia y solo se limita a declarar la nulidad de los contratos y concesiones, razón por la que es necesario hacer cierta referencia a los antecedentes que en nuestro concepto le dieron nacimiento.

En primer término encontramos que el 20 de julio de 1863, Benito Juárez expidió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, otorgando a todo habitante de la República el derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de éstos; el 31 de mayo de 1875, Sebastián Lerdo de Tejada expidió la Ley Provisional sobre Colonización, misma que estableció la facultad al Ejecutivo para arreglar todo lo concerniente a dicha colonización por medio de contratos con empresas particulares, dando así nacimiento a las compañías deslindadoras, que como ya hemos visto, tuvieron un destacado lugar en la contribución a los depósitos de tierra y a su reconcentración, que a su vez originó el estallido social revolucionario (13).

En segundo lugar, encontramos que es en 1876 cuando Porfirio Díaz llega a su primer mandato presidencial, desde donde inició sus actividades centralizadoras del poder y que históricamente marca el inicio de una etapa que ha sido profundamente criticada, pero que en forma especial resalta la política conservadora, de protección a la propiedad territorial individualizada, que motivara un sinnúmero de arbitrariedades y despojos en contra de las comunidades, alentadas y cometidas en su mayoría por las famosas compañías deslindadoras, mediante el disfraz de contratos o concesiones (14).

3.4.13. Justicia agraria, garantía en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y prestación de asesoría al campesino. Su contenido es muy amplio, reflejo de la enorme presión que ya se ejercía sobre el gobierno en 1982, año en que son incorporados estos conceptos a la Constitución.

Los dos primeros conceptos nos llevan a la bifurcación que tradicionalmente existía respecto de los propietarios sociales por un lado y los propietarios privados por el otro, convertido en un verdadero paralelismo maníaco. Cuando el candidato y luego Presidente de la República, se presenta ante un panorama desastroso del campo, se encuentra ante la disyuntiva de tomar medidas radicales, casi impensables en la época, o la declaración de principios de orden político acompañados de programas tendientes a mejorar la situación del campo.

Entonces, tomando la segunda alternativa, eleva al rango constitucional el derecho que los núcleos de población y los propios ejidatarios y comuneros tienen para recibir justicia agraria, estos es, para que sus necesidades y conflictos de carácter agrario sean resueltos; después, en marcada dirección hacia los pequeños propietarios o propietarios privados, aún cuando también con validez para los de índole social, se constitucionaliza la prioridad de otorgar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, con lo cual se tendrían que buscar los mecanismos que se ajustaren a la estructura de la tierra en ese momento y que se tradujeron en el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

El tercer concepto, la prestación de asesoría al campesino, fue la ratificación en la Carta Magna de la protección oficial hacia el sector campesino en general, que ya tenía lugar

desde la creación de la Procuraduría de Pueblos; a fin de cuentas, nuevamente la balanza oficial se inclinaba en favor de los ejidatarios y comuneros.

3.4.14. Desarrollo rural integral. Este precepto tiene alcances eminentemente políticos ya que su contenido implica la conjunción de aspectos de interés general y de manera complementaria a la recepción de la tierra; de cierta manera, forma parte de la justicia social. Significa que el desarrollo del campo deberá darse de una manera integral, de una forma que aglutine los aspectos que contribuirán al desarrollo, tales como la vivienda, la educación y el progreso de los centros de población, entre otros.

3.5. Texto reformado el 6 de enero de 1992. Ahora nos ocuparemos de citar y comentar de una manera general los preceptos que sufrieron la reforma del 6 de enero, las disposiciones que surgieron en su lugar, cuando sea éste el caso, aquellas que se suprimieron y los efectos correspondientes.

3.5.1. Derogación del derecho de los núcleos de población a obtener dotación de tierras. Con esta disposición se culmina "de iure" la fase del reparto agrario, la entrega masiva de la tierra a los núcleos solicitantes; sin embargo, "de facto", recordemos que éste proceso continúa en virtud de la existencia de una gran cantidad de expedientes en trámite. Viene a otorgar la permanentemente solicitada seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de carácter privado, permitiendo las bases para la recapitalización del campo, con lo que también se evitan falsas expectativas a los grupos solicitantes y por consecuencia, el miedo a su costa de seudofrúderos y organizaciones que han hecho un modus vivendi del fantasma de la afectación.

3.5.2. Deroga la prohibición a las sociedades mercantiles y civiles para adquirir bienes raíces (fracción IV). En consecuencia, toda persona física o moral podrá invertir en

inmuebles, sujetos a cierta reglamentación que buscará evitar se conviertan en un instrumento para la acumulación indebida de tierras; las instituciones de beneficencia y los bancos se regirán por su propia reglamentación.

3.5.3. Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica de los núcleos de población y a la propiedad ejidal y comunal de la tierra (fracción VII). La Ley Federal de Reforma Agraria reconoció en su artículo 23 a los ejidos y comunidades como entidades con personalidad jurídica, ya que los Codigos Agrarios anteriores no la establecían; en consecuencia, este reconocimiento constitucional, al que calificaron de "reconocimiento pleno", no viene a ser más que un pronunciamiento de carácter político-social con el que se incorpora a la Carta Magna un principio en favor de los núcleos agrarios.

Por otro lado, implica la ratificación constitucional del principio que indica que la propiedad de la tierra concedida por dotación o restitución salió de la propiedad nacional mediante la acción del Estado ó del régimen de propiedad privada de dónde hubiere resultado afectado, dando por terminados los cuestionamientos respecto del control del binomio PRI-gobierno sobre el voto del campesino, al tener la supuesta capacidad de retirar la titularidad sobre esta tierra a ejidos, ejidatarios, comuneros y comunidades, en el caso de no contar con su favor electoral.

3.5.4. Protección a la integridad territorial de la propiedad indígena (fracción VII). Realmente innecesaria esta adición ya que, como hemos visto, es la propiedad comunal, vía restitución, la única forma de afectación agraria de la propiedad y por ende, lleva implícita su protección por parte de la autoridad agraria; nuevamente creemos que lleva un sentido de carácter político.

3.5.5. Reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal (fracción VII), permitiendo que adopten las condiciones que más les convengan para el provechamiento de sus recursos productivos. Pueden, en consecuencia, aportar el uso de sus parcelas y tierras comunales en asociación, celebrar contratos de arrendamiento, mediería, aparcería y de explotación directa por terceros.

Con ello se regulariza el rentismo y la venta ilegal, medio oculto, pero de todos conocida, respecto de tierras ejidales, que por la misma razón de haberse encontrado al margen de la ley generaba innumerables conflictos, llegando con frecuencia a los del orden familiar. Con estas prácticas, el fantasma de la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra también se hacía presente en la propiedad social.

Al señalar la ley derogada la comunión de los derechos agrarios, entre los que se encuentra el derecho a la parcela, con la sucesión legal ó legítima, y la obligación de contribuir al sostenimiento familiar precisamente con aquélla, se traducía en la conformación de un verdadero patrimonio familiar, casi de tipo colectivo, motivo de conflictos por el interés que despertaba gozar de dichos derechos. Así, encontramos que las frecuentes rentas y ventas de parcelas, siempre ilegales, eran blanco de los ataques de la familia (padres, esposa, concubina, hijos) o incluso de otros ejidatarios, para buscar la privación de derechos y adjudicación en favor de sus propios familiares, ó incluso avecindados carentes de parcela, deseosos de obtenerla. Con la reforma, estas circunstancias motivo de discordia, dejan de existir para individualizar la titularidad de la parcela y las facultades de su disposición, pero sin desprestigiar a la familia inmediata, la que contará con un derecho preferencial para adquirir sus derechos en caso de enajenación.

Cabe mencionar que la regulación de los derechos ejidales y los comunales es diferente, en atención precisamente al régimen singular a que ambos se encuentran sometidos; recordemos que el ejido se compone de parcelas, derechos individualizados, y tierras de aprovechamiento común, en tanto que las comunidades, como su nombre y antecedentes lo indican, implican derechos colectivizados donde no hay una identificación personalizada sobre determinadas extensiones superficiales, por lo que el aprovechamiento de los terrenos comunales deberá hacerse igualmente en conjunto, decidiéndose en ésta misma forma.

3.5.6. Concede a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y la capacidad al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria, señalando límites a la concentración de la propiedad social (fracción VII). En el primero de los casos, nos encontramos ante una libertad interna ejidal, esto es, no sujeta a la decisión de la asamblea y sólo constreñida al respeto del derecho de preferencia y de los requisitos de forma internos.

Nuevamente se vé que con esta medida se convalida la práctica de la enajenación ilegal de derechos parcelarios, ya que se reconoce la existencia del problema y la imposibilidad de evitarlo, por lo que resultará mas plausible establecer ciertas medidas de control, que a fin de cuentas también reedituará en beneficio familiar, pero congruente con la realidad económica local.

Debe precisarse que este primer aspecto implica la permanencia del derecho parcelario dentro del régimen de propiedad social, subsistir su incorporación al ejido. El segundo aspecto mencionado se refiere al caso de que el ejidatario plantee la desincorporación de sus derechos respecto del régimen de propiedad social del núcleo de población, para

ubicarlo en el de la propiedad privada, con el pleno dominio sobre ellos. En este caso, se estará sujeto a los requisitos y procedimientos que se establezcan para que la asamblea lo decida en ese sentido.

La posibilidad de que el ejidatario finalmente se convierta en titular del derecho de propiedad respecto de su parcela, bajo el régimen civil, es una de las cuestiones que más se discutieron entre los defensores y detractores del sistema agrario; se llegó incluso a exigir lo que se denominó como la privatización del campo, considerándolo como un requisito indispensable para lograr la productividad necesaria para lograr la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento de la economía familiar del campesino.

En congruencia con las limitaciones para los propietarios privados sobre la tenencia territorial, se les equipara indicando que para los propietarios sociales los límites estarán marcados por un lado, con el máximo del 5% de la superficie total del poblado y éste a su vez, siempre que no exceda de los topes de 100 hectáreas de riego o equivalentes.

3.5.7. Permanece la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población (fracción VII y VIII). Esta será la única forma impositiva de constituir propiedad social; en otras palabras, desaparecida la posibilidad de tomar tierras para conceder dotación a los núcleos solicitantes, la propiedad privada solo será afectada en el sentido agrario de la expresión, para restituir a las comunidades indígenas.

Ahora bien, en este caso tal vez no resulte del todo apropiado el uso de la palabra "afectación" en el sentido agrario, ya que en un sentido estricto de la palabra y de la acción de restitución, encontramos que ésta significa "devolver lo que se posee injustamente" (15), lo cual sería el caso en virtud de que dicha acción agraria procede siempre que se demuestre el tiempo y forma de despojo y por tanto, la devolución de lo

despojado esencialmente significa un acto de justicia; y sin embargo, cabe preguntarse si realmente esa devolución es justa, no obstante que legal, desde el punto de vista del particular actual.

3.5.8. Suprime la dotación de tierras y el concepto de unidad individual de dotación. Se concluye el reparto de la tierra; se marca una nueva etapa en el proceso de la tenencia inmobiliaria rural, aunque para muchos pudiera ser el punto final de la reforma agraria; para otros, es un regreso al conservadurismo, a la política porfirista de reconcentración de la tierra en beneficio de los latifundistas; unos más dirán que es parte de la política neoliberalista que se ha implementado a nivel mundial, donde uno de los más importantes valores económicos es la reprivatización de las empresas públicas, el adelgazamiento de los aparatos gubernamentales; finalmente, no faltará quién diga que la desaparición de la Unión Soviética y su sistema socialista fue lo que motivó la radical reforma constitucional y el viraje en torno al régimen ejidal. A fin de cuentas, los resultados sobre lo acertado de su implementación sólo se verán a mediano plazo.

3.5.9. Suprime el precepto que creaba a la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados ejidales.

Tanto la Secretaría de la Reforma Agraria como el Cuerpo Consultivo Agrario tienen su sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interno de la primera, razones por las cuales esta reforma no necesariamente significa su desaparición, las cuales eran prácticamente las únicas dependencias del ejecutivo creadas a nivel constitucional. La labor de la Secretaría deberá ser reencauzada a la parte de la organización agraria, área que fue tradicionalmente despreciada y que ha mantenido un rezago impresionante, lo que significa una significativa reducción de sus actividades y

necesariamente generarán, a mediano plazo, su fusión a otra dependencia, que por lógica, nos parece, tendrá que ser la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La misma reforma constitucional introduce a los Tribunales Agrarios, que mas adelante se verán, como órganos federales de plena jurisdicción y autonomía para la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional; por tal motivo, las Comisiones Agrarias Mixtas deberán liquidar ó transferirles sus cargas de trabajo y por ende, desaparecerán.

Al término del reparto masivo de la tierra y por ello, al no haber nuevas instauraciones de expedientes de afectación para creación o ampliación de ejidos, los Comités Particulares Ejecutivos, que cumplan una función representativa durante el desahogo del expediente, no tienen ya razón de ser; quedará sólo el caso de la constitución voluntaria de ejidos, pero donde no habrá controversia, quedando entonces la designación del órgano representativo expresamente autorizado por la ley.

La figura del Comisariado Ejidal subsiste a pesar de la reforma constitucional ya que en la propia ley reglamentaria y los artículos transitorios de la reforma (tercero) lo siguen contemplando como órgano representativo, administrador y ejecutor de los acuerdos de la asamblea.

3.5.10. Suprime el procedimiento de dotación de tierras, la indemnización por afectación agraria, el certificado de inafectabilidad y el Amparo en materia agraria.

En congruencia con la conclusión del reparto agrario tienen lugar éstas medidas; el certificado de inafectabilidad, otrora anhelado por el pequeño propietario, como medio previsto por la ley para atenuar un tanto las acciones agrarias, ya no es necesario; la reforma misma hace inafectable a la propiedad privada, por lo que es el precepto

constitucional el que vendrá a sustituir a la declaración presidencial que le otorgaba un estatus esperanzador en defensa de las afectaciones, aún cuando no definitivo. En consecuencia, el Amparo en Materia Agraria, como medio de defensa previsto para los particulares propietarios que cuentan con el certificado de iafectabilidad, en contra de las afectaciones agrarias, sólo permanecerá para hacerse valer en contra de la acción de Restitución; en cualquiera otra circunstancias, cuando se reclame la actuación de la autoridad, procederá el Amparo en Materia Administrativa.

3.5.11. Prohibición terminante de los latifundios. Esta tajante disposición es complementada con otras medidas; así, encontramos la reiteración de los límites a la extensión de la pequeña propiedad, la supresión de las facultades concedidas anteriormente a la autoridad para la afectación de tierras y amplía los tipos de cultivos especiales que quedarán a salvo de una sanción.

Respeto el trabajo personal del propietario para mejorar la calidad de su tierra y sólo la limita en la transformación de la propiedad ganadera al régimen agrícola, la cual no deberá exceder a los límites de ésta.

3.5.12. Supresión de la afectación con fines agrarios o de reparto respecto de la pequeña propiedad que exceda los límites. Como única medida sancionaria para el caso de violación a los citados límites de extensión, se establece el fraccionamiento y enajenación de la excedencia, en forma voluntaria dentro de un año, o en rebeldía, después de este plazo, mediante pública almoneda. También establece un derecho de preferencia para la adquisición de estas superficies y la facultad de las entidades federativas para legislar sobre la forma en que se procederá a este fraccionamiento. Es pues, el cierre final del reparto agrario.

Consideramos que en realidad la sanción de fraccionamiento y venta tiene efectos relativos, más bien de carácter administrativo, porque como es fácil comprender, el producto de la venta de la excedencia viene a resarcir al infractor de cualquier perjuicio, producto que está sujeto a las fuerzas del mercado. Por supuesto, será muy importante ver la legislación que al respecto deberán elaborar cada entidad federativa, tendiente a regular el aspecto procesal de esta cuestión, entendiéndose que tomarán en cuenta las circunstancias y costumbres locales.

3.5.13. Creación de los Tribunales Agrarios y elevación a nivel constitucional de la Procuraduría Agraria. El establecimiento de órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía también es una cuestión largamente discutida, producto de una permanente queja sobre los encargados de la aplicación de la ley y el desahogo de las instancias en los diferentes procedimientos, precisamente por la existencia de una proverbial corrupción en donde el mejor postor es quién mejor derecho tenía. Las enormes lagunas en la ley, la oscuridad en las disposiciones y la ambigüedad de los procedimientos, hicieron que las Comisiones Agrarias Mixtas cayeran en la más pura mercadotecnia; como siempre, el dejar la declaración del Derecho en manos de ciertos niveles de empleados de la administración pública permitieron exactamente lo opuesto a la consigna de la justicia agraria.

Por otro lado, la Procuraduría Agraria no tiene nacimiento en 1992, sino que cuenta con antecedentes significativos que van desde la Procuraduría de Pueblos hasta el decreto de Adolfo Ruiz Cortines del 5 de agosto de 1953 que la crea para la asesoría gratuita del campesino. Como en su oportunidad veremos, es ésta institución la que vendrá a absorber una buena parte de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- 1 La Legislación Agraria en México 1914-1979, SRA, México 1979, p.121.
- 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. UNAM-IJ, México 1985, p.72.
- 3 Número 2, noviembre 11 de 1991, p.4.
- 4 La Disputa por el Ejido, Editorial Diana, México 1992.
- 5 Reforma Agraria Integral 1982-1988, SRA, México 1988, cuadro 3, p.41.
- 6 Idem, p.71.
- 7 Idem, pp.123-128.
- 8 Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988, p.358.
- 9 Idem, pp.343 y 344.
- 10 Mario Ruiz Massieu, Derecho Agrario Revolucionario, UNAM, México 1987, p.215.
- 11 Idem, p.217.
- 12 Op. cit. p.312.
- 13 Martha Chávez, op. cit. pp.254-257.
- 14 Jorge Sayeg Helú, El Constitucionalismo Social Mexicano, UNAM, México 1987, Tomo I, p.596.
- 15 Diccionario Larousse 1989, p.898.

CAPITULO 4. SEGUNDA ETAPA: EL DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO.

4.1. Evolución legislativa del Derecho Agrario Revolucionario.

Mario Ruiz Massieu inicia su obra "Derecho Agrario Revolucionario" (1) diciendo que: "Una de las áreas del derecho mexicano de conformación más auténtica, es sin duda la del nuevo derecho agrario, que nace y se desarrolla a partir de la Constitución de la República de 1917, como producto inmediato del movimiento revolucionario que dio fin a la dictadura porfirista, aun cuando tiene vestigios todavía más antiguos"; prosigue: "Por último, en la tercera parte se analizan las instituciones agrarias vigentes, fundamentalmente las contenidas en el artículo 27 constitucional y en la Ley Federal de Reforma Agraria, que dan pie al derecho agrario revolucionario" (2).

Nos hemos permitido tomar el concepto vertido por el autor citado para aplicarlo a la segunda fase en la conformación del Derecho Agrario, ya que lo identifica plenamente durante el período que en nuestro concepto se inicia con la ley del 6 de enero de 1915, primera disposición agraria de vigencia real, originada en el movimiento armado, y posteriormente elevada a rango constitucional al ser incorporada al artículo 27, hasta la reforma del 6 de enero de 1992 con la que esta rama del Derecho sufre una transformación radical.

También podríamos denominarle como el Derecho de la Reforma Agraria, ya que más bien, se refiere a las disposiciones que es esa materia se dictaron para hacer precisamente una transformación en el sistema agrario imperante hasta entonces.

4.1.1. Ley del 6 de enero de 1915. Como ya vimos en el punto 2.6.4. fue expedida por Venustiano Carranza y básicamente se le dedicó a establecer la nulidad de las enajenaciones de tierras que se hubieren hecho en contravención a la Ley de Desamortización, creando el derecho a la restitución, así como los primeros órganos facultados para el reparto de la tierra. Su importancia radica en que fue la primer ley agraria del país, donde se consideraban ya acciones efectivas para la recomposición de la estructura tenencial de la tierra, aunque su radicalización se vino a dar después.

4.1.2. Artículo 27 constitucional de 1917. Su evolución en materia agraria. Recordemos que dicho artículo ha sufrido diversas modificaciones en la materia agraria que reglamenta. En el texto original del constituyente se estableció el derecho de los pueblos a recibir tierras mediante la adquisición de propiedades particulares, considerandolo incluso como causal de utilidad pública, por lo que la vía idónea para ello lo constituía la expropiación (párrafo tercero); ratificaba el contenido y acciones de reparto hechas al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915, especialmente las referidas a restituciones en favor de comunidades. Finalmente, sujetaba el procedimiento en estos casos a los Tribunales correspondientes (preveía ya su posible existencia) y otorgaba a las entidades federativas la facultad para determinar en sus jurisdicciones la extensión máxima que una persona pudiera detentar, proceder al fraccionamiento de los excedentes por sus mismos propietarios, así como su venta (3).

Como puede verse, la reforma agraria nació con cierta moderación, dándosele especial atención a las restituciones de tierras que les hubieren sido despojadas a las comunidades; se aceptaba la dotación de tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin considerar para ello la afectación agraria de la propiedad particular, entendida en su

despojo, sino que éste fin tendrían las que resultaren excedentes a los límites que los Estados determinarían, saliendo del patrimonio de sus titulares mediante la venta, y también aquellos terrenos que fuesen tomados por la vía de expropiación y lógicamente, mediante indemnización. Así pues, el concepto de afectación como se llegó a aplicar después, no existía; podemos afirmar entonces que la reforma agraria o reparto de la tierra, se llevaba a cabo en forma moderada, y dónde podemos encontrar antecedentes que sirvieron de fundamento a la reforma de 1992; ejemplo de ello es el fraccionamiento y venta de la propiedad como sanción administrativa por la excedencia a sus límites.

4.1.3. Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 de Alvaro Obregón. Habla del derecho a la restitución y dotación que tienen los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades; en ella se hace oficial la denominación de ejido a la tierra dotada a los pueblos (artículo 13). Con ésta ley se ordenaron y sistematizaron las numerosas Circulares que ya se habían expedido en la materia, se introdujeron criterios para el cálculo de la extensión de la unidad de dotación y se establecieron ciertos principios de organización de las autoridades agrarias.

Destaca también la consideración de utilidad pública de la dotación de tierras y el derecho a la indemnización del propietario de la tierra que fuere destinada a dicho fin por la vía que, en este caso, denominamos como expropiación agraria (artículos 35 y 36), lo que por supuesto inició la discutida deuda agraria.

4.1.4. Decreto Ley del 22 de noviembre de 1921 de Alvaro Obregón. Mediante esta disposición se abrogó a la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se ratifica la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 al texto del 27 constitucional y se otorgan facultades expresas al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias a fin de facilitarle la resolución de los problemas del campo; así mismo, crea las

Pueblos en cada entidad federativa con el objeto de patrocinarlos gratuitamente en sus gestiones de dotación y restitución de ejidos (4).

4.1.5. Reglamento Agrario de abril 10 de 1922 de Alvaro Obregón. Esta disposición jurídica se construyó a la reglamentación de la parte adjetiva de las dotaciones y restituciones de tierras, dejando al artículo 27 constitucional como el precepto sustantivo de la materia, razones por la que se entiende la gran producción de disposiciones, circulares y decretos aclaratorios que se generaron en esta época.

4.1.6. Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, del 23 de abril de 1927. Después de una gran profusión de disposiciones agrarias, es Plutarco Elías Calles quien expide esta ley que viene a ser un documento ya más sistematizado, con capítulos que contienen aspectos importantes en el aspecto procesal agrario, que incluye uno relativo a la pequeña propiedad y la propiedad inafectable, donde se establecen superficies que se exceptúan de la afectación para dotación (artículo 105), tales como 150 hectáreas de cualquier calidad y hasta 2000 hectáreas de agostadero, en términos generales. Sigue reconociendo el derecho de los poblados para recibir tierras por dotación y por restitución (art. 1o. y 3o.), en cuyo primer caso se tomarían de las excedencias de la superficie considerada como inafectable de los particulares.

Cabe mencionar que esta ley contempla la existencia del Procurador de Pueblos y su participación dentro del procedimiento, en cumplimiento a la representación del poblado (art.64). Otro aspecto importante que nos permitimos destacar es el contenido del artículo 179 que señalaba que las resoluciones presidenciales de dotación y restitución

tendrían que inscribirse en el Registro Público de la Propiedad en calidad de títulos de propiedad, lo que bien podría constituir un antecedente del reconocimiento constitucional pleno a la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras.

Finalmente, ésta legislación sigue equiparando la afectación agraria para dotaciones a la expropiación; veamos el artículo 181: "Las resoluciones presidenciales de dotación, engendran de pleno derecho, la expropiación de las tierras o aguas afectadas por ellas. El derecho de indemnizaciones respectivas, se desprende de las expropiaciones mismas y se regirá por las leyes y disposiciones sobre la materia".

4.1.7. Ley que reforma la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 Constitucional de 23 de abril de 1927, expedida el 11 de agosto de 1927, también de Plutarco Elías Calles. Señala como propiedad inafectable para efectos de la restitución, a las tierras tituladas en los repartimientos de la Ley de Desamortización de 1856 y hasta 50 hectáreas poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años (art.25); para el caso de dotación se hacía una clasificación especial, aunque tomando como base 150 hectáreas de riego o humedad (art.26).

Subsisten las disposiciones que reconocen la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras (art.95) y el carácter de expropiación respecto de la tierra afectada por resoluciones presidenciales de dotación y su consecuente derecho a la indemnización (art.97).

4.1.8. Decreto del 12 de enero de 1932. Es importante mencionar, por su aparición cronológica, al decreto que reformó el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, considerada como ley constitucional vigente, expedido el 12 de enero de 1932 por

Pascual Ortíz Rubio, por medio del cual se inicia la radicalización del proceso agrario, en virtud de que establecía la carencia total de medios de defensa ordinarios y extraordinarios a los propietarios afectados por dotaciones y restituciones (5).

4.1.9. Código agrario de marzo 22 de 1934 de Abelardo L. Rodríguez. Se mantiene la inafectabilidad de la pequeña propiedad anteriormente señalada, para los casos de restitución y de dotación, aunque en este último caso quedan más delineados sus límites, conteniendo ya los correspondientes a los cultivos especiales (art.50 y 51); la propiedad sobre las tierras y aguas concedidas por resolución sigue siendo de los ejidatarios (art.79 y 81) y aún subsiste el derecho de los afectados por dotación para que les sea pagada la indemnización correspondiente (art.177).

4.1.10. Código agrario de septiembre 23 de 1940 de Lázaro Cárdenas. Permanece el derecho a la indemnización en favor de los afectados con dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población (art.82); se mantienen también los términos para la inafectabilidad en materia de restituciones; sin embargo, la inafectabilidad para los efectos de dotaciones y ampliaciones se reduce a 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 150 y 300 de cultivos especiales, 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o terrenos áridos (art.173 y 175).

4.1.11. Código agrario de diciembre 30 de 1942 de Manuel Avila Camacho. Fue este dispositivo jurídico en la materia el que permaneció vigente más tiempo; siguió los lineamientos generales establecidos en sus precedentes, pero en el transcurso de sus treinta y un años de vigencia se expidieron gran cantidad de reglamentos y decretos; nos dice Martha Chávez que "...fue adicionado y modificado en muchos puntos, pero con esto dió lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad...requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue

objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria, que ya pasó de la primera etapa de mero reparto de tierras, y se volvió integral, atendiendo otras fases del problema agrario" (6).

El Código mantiene los límites de la propiedad inafectable en 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 150 y 300 de cultivos especiales (art.104), 400 de agostadero de buena calidad y 800 de monte o terrenos áridos (art.106); también debemos señalar que este dispositivo introdujo las concesiones ganaderas inafectables hasta por veinticinco años (art.115), cuya superficie podía tener una extensión hasta de 300 hectáreas en las tierras más férciles y de 50,000 en las tierras más estériles, las que podían duplicarse, debiendo para ello reunir determinados requisitos (art.117) (7).

Este dispositivo también mantiene el derecho de los propietarios afectados, únicamente por dotación de ejidos, a recibir la indemnización correspondiente, ejercitándose dentro del plazo de un año (art.75).

4.1.12. Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 de Luis Echeverría Álvarez. La iniciativa de ley presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970 señalaba: "Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana...El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia, su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo;...La reforma agraria en México acogió la pequeña propiedad y

proyecto se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación...En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades, puesto que todos ellos se fundan, en su esencia, en el carácter social que otorga a la propiedad territorial el artículo 27 constitucional" (8).

Motivo de análisis posterior, sólo mencionaremos que la inafectabilidad por razones de restitución se mantiene en los términos de la legislación anteriormente vigente (art.193), así como la superficie contenida en las equivalencias del Código Agrario para los casos de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal (art.249 y 250); se prevé además, como requisito para sostener la calidad de inafectable, el mantenimiento de cultivos, ocurriendo lo contrario (su afectación) si se deja en el incultivo por más de dos años (art.251) o que dicho cultivo sea ilícito (art.257). En cuanto a la posibilidad de obtener indemnización por afectaciones, ésta se mantiene en el texto, cuando de dotaciones se trata (art.219); sin embargo, en la realidad no se dió cumplimiento a tal disposición, por considerar que no puede haber expropiación y entonces tampoco indemnización, cuando la afectación de tierras particulares se efectúa a manera de sanción, ya sea por excedencia a los límites, por la falta de cultivo o porque éste sea ilícito, consecuencia de la violación a la ley. Finalmente, diremos que suprime la posibilidad de continuar con el otorgamiento de concesiones ganaderas, por lo que, en la práctica, se negó la ampliación en su duración (art.5 transitorio LFRA) y al vencimiento de cada una de las que ya se habían otorgado, se procedió a su afectación agraria.

4.2. Otras disposiciones importantes en materia agraria.

4.2.1. Ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Decretada por Manuel Avila Camacho y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de

marzo de 1946, la cual fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y señala medios para reagruparla e integrarla. Esta ley tenía como objetivo primordial implementar las medidas necesarias para evitar el ya entonces presente problema del minifundismo que generaba la incosteabilidad de su explotación, considerando de utilidad pública evitar el fraccionamiento que subdividiera a la propiedad agrícola más allá de los límites que se establecieran, de conformidad con las características de cada localidad.

4.2.2. Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera. Fue expedido por el Presidente Miguel Alemán y publicado el 9 de octubre de 1948; algunos estudiosos han señalado que fue un contrapeso que el Presidente de la República se vió en la necesidad de implementar ante el radicalismo creciente de los regímenes anteriores en el reparto de la tierra y como una exigencia de los capitales extranjeros deseosos de invertir en México; otros más, indican que en realidad se trató de un reflejo de la contrarrevolución o revancha de las derechas conservadoras que tendían a la protección del latifundismo aún imperante.

De cualquier manera, el Reglamento ratificó los límites de la pequeña propiedad inafectable y precisó el procedimiento conforme al cual se tramitarían las declaratorias de inafectabilidad agrícola y ganadera, llegando incluso en ciertos casos a prevér el señalamiento por la autoridad y de oficio, de la propiedad inafectable para la obtención del certificado correspondiente.

4.2.3. Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. También fue expedida por Miguel Alemán, publicada el 7 de febrero de 1951, en la que se definieron las características de estos tipos de terrenos y se autorizaba al Ejecutivo de la Unión a enajenar terrenos nacionales a los particulares, a título oneroso o gratuito, o arrendarlos,

baldíos, no podían ser objeto de estas operaciones. Finalmente, esta ley fue derogada por el artículo segundo transitorio de la actual Ley Agraria.

4.2.4. Ley General de Crédito Rural. Este dispositivo fue relativamente reciente, ya que lo expidió Luis Echeverría y se publicó el 5 de abril de 1976, teniendo como objetivos primordiales la canalización de recursos al sector rural y su correcta inversión; auspiciar la organización de los productores rurales, en especial los minifundistas; uniformar y agilizar la operación del crédito institucional; propiciar el mejoramiento tecnológico mediante la asistencia técnica y el crédito supervisado; fomentar la inversión en la investigación científica y el financiamiento de la educación y capacitación de los campesinos; y finalmente, establecer normas sobre la naturaleza y funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito del sistema oficial de crédito rural (art.2).

También fue derogada por la nueva Ley Agraria; sin embargo, se prevé que siga funcionando el Registro de Crédito Agrícola hasta en tanto se expida el Reglamento del Registro Público de Crédito Rural, creado por la nueva Ley Agraria (Artículo séptimo transitorio).

4.2.5. Ley de Fomento Agropecuario y su Reglamento. Esta controversial ley fue expedida por José López Portillo y publicada el 2 de enero de 1981, abrogando la Ley de Tierras Ociosas del 28 de julio de 1920 y la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, ésta última comentada en nuestro punto 4.2.1. anterior.

Con su promulgación se generaron controversias tales como la expresión de que era ésta la ley de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargada de su aplicación, como una respuesta a la Secretaría de la Reforma Agraria en la disputa por el control político del campo; también se dijo que venía a ser un nuevo embate del sector

conservador del gobierno y de la iniciativa privada por ser un medio para permitir la reconcentración de la tierra y la simulación latifundista; y también, por otro lado, un gran sector de los propietarios privados, no dejaron de ver a ésta disposición como aquélla que venía a reglamentar más aún a dicho régimen de tenencia, limitando la capacidad de goce y disfrute de la propiedad, bajo el pretexto del minifundismo.

En materia de organización rural crea a los Distritos de Temporal (art.23) y las Unidades de Producción (art.32) como forma asociativa entre ejidos y comunidades, ó entre estos con colonos o pequeños propietarios, bajo vigilancia de la S.A.R.H. (que es donde inicia la disputa intersecretarial antes mencionada) las que se registrarán exclusivamente por la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo aplicable (que constituye el otro feudo, el de la S.R.A., a cargo de esta ley).

Se crea el Fideicomiso de Riesgo Compartido a cargo del Ejecutivo Federal, que absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten, en el caso de que los objetivos de producción o productividad no se logren y les garantizará a los campesinos el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales y, además, apoyará la realización de inversiones, obras o tareas necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra (art.53 a 57).

Así mismo, define al minifundio como la extensión de hasta cinco hectáreas de riego o equivalentes y la de cualquier superficie cuya producción no arroje un beneficio equivalente al doble del salario mínimo del campo (art.63), considerando de utilidad pública evitar la subdivisión que dé lugar a los minifundios así como promover el agrupamiento de éstos (art.64); para dar cumplimiento a lo anterior señala la nulidad de pleno derecho de los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier otro que dé por resultado el fraccionamiento de minifundios (art.66) excepto las granjas o huertas

familiares (art.65) y establece un derecho del tanto en los casos de enajenación a los colindantes de minifundios (art.70).

Finalmente, se declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas (art.71), por lo que podrá ocuparse temporalmente aquéllas que sus propietarios no ocupen para la producción, mediante ciertos mecanismos (comités de tierras ociosas). A fin de cuentas, vino a ser derogada por la nueva Ley Agraria, a excepción del Fideicomiso de Riesgo Compartido (artículo sexto transitorio).

4.2.6. Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas. Obra de José López Portillo, publicado el 25 de abril de 1980, regula la propiedad sui generis existente en este tipo de concesiones, muy semejante al Moshav Ovdim israelí (9), donde se combinan la propiedad privada con la organización colectiva. En las colonias, la propiedad de los lotes, llamada así la subdivisión interna, es individualizada y su titularidad se hace constar por medio de escritura pública (art.14) pudiéndose celebrar sobre éstos todo tipo de operaciones e incluso ser sujetos de gravámen y hasta de embargo (art.15 y 18); no obstante, todo acto que cree, modifique, transfiera o extinga derechos sobre esos lotes requerirá la anuencia del consejo de administración, como órgano directivo interno (art.13).

Los colonos pueden adquirir este carácter sin mayor requisito significativo que el ser mayor de edad y conocer de actividades agropecuarias, pero deberán obtener el beneplácito de la asamblea (art.3); no podrán tener en propiedad una superficie mayor a los límites de la pequeña propiedad, sea en lotes internos o en terrenos fuera del régimen de la colonia (art.3, fracción IV y 47 fracción VI), teniendo la obligación de explotar dichos lotes en forma lícita, ya que lo contrario podría significar la privación de sus derechos (art.47).

No obstante la reforma de 1992, el régimen de colonias se mantiene presente en el Nuevo Derecho Agrario, por lo que permanece la vigencia del Reglamento; sin embargo, el octavo transitorio de la Ley Agraria les permite la transformación al régimen privado de propiedad, como veremos en su oportunidad.

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

4.2.8. Ley de Distritos de Desarrollo Rural. Fue expedida por Miguel de la Madrid y publicada el 28 de enero de 1988 como una consecuencia directa de la reforma al artículo 27 constitucional de 1982, en la que se adicionó la fracción XX que plantea el concepto de desarrollo rural integral; por lo mismo, el mismo texto de la ley la señala como reglamentaria de aquella fracción, en lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización (art. 1o.).

Para ello, crea los Distritos de Desarrollo Rural, declarados de interés público (art.4o.), que son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado (art.6) para la aplicación de programas, administración de recursos, y fomento en la organización de las actividades del campo (art. 1o.) que tiendan a mejorar los niveles de vida, fortalecer las organizaciones sociales, allegar apoyos

oficiales diversos, promover la participación, coordinar acciones de los sectores industrial, comercial y de servicios y, finalmente, programar las acciones institucionales y sectoriales de acuerdo con las necesidades del medio rural (art.3o.).

4.2.9. Ley de Aguas Nacionales.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, la cual derogó a la Ley Federal de Aguas anterior, es reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento, distribución, control y preservación de las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo (art.1 y 2 LAN).

Esta ley indica que la adopción del dominio pleno de las parcelas ejidales y comunales, así como su transmisión, incluirán los derechos de aguas necesarios para su riego que han venido siendo disfrutados (art.56 LAN), para lo cual deberá otorgar la Comisión Nacional del Agua la concesión correspondiente (art.56 y 57 LAN); dicha Comisión es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos encargado de la materia (art.3, frac.V LAN).

4.2.10. Ley Forestal.

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, con el objeto de regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país, fomentando su conservación, producción, protección y restauración (art.1 LF). Su aplicación es competencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos (art.4 LF); se requiere autorización de la Secretaría para el aprovechamiento de recursos forestales maderables, sea cual fuere el tipo de propiedad (social o privada) (art.11 LF); establece un Registro Forestal Nacional (art.5, frac.V LF), un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (art.6 LF) y ordena un inventario forestal nacional (art.9 LF); en

concluir que la regulación de la propiedad y explotación forestal queda bajo un control muy importante, al cual se someten tanto ejidatarios y comuneros, como pequeños propietarios y sociedades civiles y mercantiles.

Entre otros aspectos, tenemos que el cambio de uso de suelo en terrenos forestales sólo puede ser autorizado por la Secretaría (art.5, frac.VI LF) y en los casos de enajenación de propiedad o derechos reales sobre terrenos forestales que cuenten con autorización para el aprovechamiento maderable deberá ser informado y hacerse constar en el documento que formalice la enajenación; también es obligación de los notarios públicos verificar y dar aviso al Registro Forestal (art.18 LF).

4.3. Vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Su vigencia es delimitada por dos grandes principios del Derecho; por un lado, el principio de la irretroactividad de la Ley, por cuanto se refiere a que la nueva iniciará sus efectos a partir del 27 de febrero de 1992 (día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, Artículo Primero transitorio), por lo que no podrá ser aplicada en todo asunto, acto o documento jurídico, que tenga un origen anterior a ésta, por lo que entonces se aplicará la ley anterior en lo conducente; el otro principio que tiene interrelación con el ya expresado, es aquél que indica que la ley aplicable al caso será la vigente en el momento en que tenga origen o nacimiento dicho caso; finalmente, el propio capítulo de artículos transitorios de la nueva Ley Agraria determina con mayor precisión su vigencia.

El artículo Tercero señala que la Ley Federal de Reforma Agraria, aunque derogada por el artículo inmediato anterior, se seguirá aplicando sobre los asuntos en materia de tierras que se encuentren en trámite, correspondientes a las dotaciones, ampliaciones, nuevos centros de población, restituciones y confirmaciones de bienes comunales, hasta

se creen los Tribunales Agrarios, y por tanto se resolverán por las autoridades administrativas conforme a lo previsto (siempre en relación con el Tercero Transitorio del decreto que reforma al 27 constitucional).

Si al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, para lo cual se publican avisos en el Diario Oficial de la Federación, existen expedientes agrarios, sean de tierra o de cualquier otra índole, sobre los cuales no se hubiere dictado resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a dichos Tribunales para este fin (para ser resueltas), de acuerdo con las disposiciones que reglamentaban esas cuestiones, o sea, la Ley Federal de Reforma Agraria y demás leyes derogadas. Los asuntos nuevos y aquéllos que conforme a la nueva Ley Agraria sean competencia específica de los Tribunales, se acogerán a la nueva ley y serán resueltos por los Tribunales.

El artículo Cuarto Transitorio reconoce la plena validez de todo documento anterior a la nueva ley, ajustado a la Ley Federal de Reforma Agraria; en otras palabras, los certificados de derechos agrarios y comunales se convierten en el antecedente que servirá de base para la obtención de los nuevos certificados o constancias que hagan valer los derechos, y los certificados de Inafectabilidad serán probatorios de la calidad de tierras, equiparables a las constancias de agostadero de la Secretaría de Agricultura.

4.4. Acciones y procedimientos.

Previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria, procedemos a citarlos de manera muy general en virtud de que su aplicación se verá restringida a la vigencia parcial de dicha ley, como ya se ha señalado.

4.4.1. Dotación de tierras.

Es el derecho de los núcleos de población para obtener tierras, tomadas de las inmediatas, para satisfacer sus necesidades, siempre que reunieran los requisitos de capacidad individual y colectiva. La capacidad agraria individual se integraba con los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad o con familia a su cargo, campesino de ocupación, con radicación mínima de 6 meses en el poblado, no exceder en la industria, comercio o agricultura un capital máximo de 5 salarios mínimos mensuales, no poseer superficies en extensión igual o superior a la unidad individual de dotación (10 hectáreas de riego o equivalentes), no ser ejidatario y no haber sido condenado por siembra, cultivo o cosecha de estupefacientes (art.200).

La capacidad colectiva de los núcleos se reúne cuando éste existiera cuando menos seis meses anteriores a la fecha de la solicitud de dotación (art.195), que contara con un mínimo de veinte capacitados individuales (art.196, fracción II) que reúnan los requisitos de capacidad individual (misma fracción) y que no se trataran de capitales estatales o la de la República, poblaciones de más de diez mil habitantes o puertos de mar (art.196, I, III y IV).

El procedimiento se realizaba en dos instancias; la primera se desahogaba en la Comisión Agraria Mixta del Estado, donde una vez publicada la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, se procedía al nombramiento de los integrantes del Comité Particular Ejecutivo, representantes del grupo solicitante, realizando el censo agrario y pecuario, los trabajos técnicos informativos en un radio legal de siete kilómetros y se recibían pruebas y alegatos, para finalmente emitir un dictámen que sirviera de base para el Mandamiento del Gobernador, autoridad que resolvía en ésta instancia.

La segunda instancia se desahogaba ante la Secretaría de la Reforma Agraria, específicamente ante el Cuerpo Consultivo Agrario, quién también emitía un dictamen que sirviera de base para la Resolución Presidencial que concluya el procedimiento (art.304); se elaboraban los planos proyecto conforme a los cuales se entregaba la tierra y se ordenaba la ejecución o entrega material de las tierras afectadas para la dotación (art.305, 306 y 307), con lo que una vez efectuado, se procedía a la elaboración del plano definitivo.

4.4.2. Ampliación de ejido.

Solo podía plantearse hasta que se hubiere ejecutado una Resolución Presidencial dotatoria de tierras, por lo que la capacidad agraria colectiva para solicitarla se renía sólo cuando se comprobara que las tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado (art.325), y que se venían explotando total y debidamente las tierras de cultivo y de aprovechamiento común que poseían, así como contar con el mínimo de diez individuos con capacidad individual.

El procedimiento es igual al de dotación y podía instaurarse de oficio (art.325), en el caso de insuficiencia de tierras de origen, o a petición de parte, en el caso de insuficiencia sobrevenida (art.241).

4.4.3. Nuevos Centros de Población.

Tanto la capacidad agraria colectiva como la individual se reunía con los mismos requisitos que para la dotación, excepto por lo que se refiere a la radicación de los solicitantes, que la ley les autorizaba a tener como lugar de origen diversos poblados (art.198), agregándose que deberá haberse agotado las instancias de restitución, dotación y ampliación (art.244); en otras palabras, la capacidad individual y por ende, la

requerfa adicionalmente el estatus de "campesino con derechos reconocidos o a salvo"; vaya pues, requerfa el reconocimiento oficial de capacidad por medio de una resoluci3n que asf lo estableciera (art.326).

El procedimiento tambi3n podfa ser iniciado de oficio (art.326) o a petici3n de parte, debiendo mediar 3nicamente la conformidad de los interesados para trasladarse al lugar donde se localizaran las tierras que fueran necesarias para establecer el nuevo centro de poblaci3n; en caso de negativa, a3n contaban con la posibilidad de ejercer el derecho de acomodo en otro u otros ejidos.

El tr3mite era uniuinstancial (art.327), ante la Secretarfa de la Reforma Agraria, qui3n ordenaba la publicaci3n en el diario oficial (art.329); se realizaban trabajos t3cnicos y se recibfan pruebas y alegatos (art.331), recabando la opini3n del Ejecutivo local y de la Comisi3n Agraria Mixta, al cabo de lo cual el Cuerpo Consultivo Agrario emitirfa su dict3men, que servfa de base para la resoluci3n presidencial correspondiente (art.332 y 333); en todo lo dem3s, serfan aplicables las disposiciones relativas a las dotaciones de tierras (art.245 y 246). T3cnicamente, los nuevos centros de poblaci3n son ejidos, con funcionamiento interno y externo id3nticos; la 3nica variaci3n se d3ba en funci3n al procedimiento para su constituci3n, como pudfmos ver con anterioridad.

4.4.4. Restituci3n de bienes comunales.

Los n3cleos de poblaci3n tienen derecho a que se les restituyan, cuando hayan sido despojados, sus tierras, bosques o aguas, violando la Ley de Desamortizaci3n de Bienes de Manos Muertas de 1856 y las privaciones hechas ilficitamente por cualquier autoridad federal a partir de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, incluyendo las realizadas por las

compañías deslindadoras, jueces y autoridades locales; para que prospere el ejercicio de esta acción, deberá comprobarse tanto la propiedad de las tierras, bosques y aguas, como el tiempo y forma del despojo (art.279).

Con la Ley Agraria, el procedimiento respectivo será tramitado en la vfa del juicio agrario, como se analizará en su oportunidad; por ahora, veremos el antecedente procesal. El procedimiento era biinstancial, iniciándose con solicitud ante la Comisión Agraria Mixta del Estado, que se publicaba en el Diario Oficial, a la que debía acompañarse de los elementos fundatorios de la acción, practicándose a los títulos promordiales fundatorios de la acción el estudio paleográfico que determinara su autenticidad y legitimidad, con lo que una vez obtenido y de resultar positivo, se procedía a la realización de trabajos técnicos informativos y al levantamiento del censo (art.281); en caso de resultar negativo el estudio, se proseguiría el expediente de dotación que en forma paralela era iniciado (art.282 y 285). La Comisión emitía su dictamen, base para el Mandamiento del Gobernador (art.283); el Delegado Agrario formulaba su opinión y turnaba el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario también para su dictamen, el que era sometido al titular del Ejecutivo para la resolución definitiva. La ejecución de ésta se realizaba conforme a los mismos términos que la dotación (art.307).

4.4.5. Reconocimiento de Bienes comunales.

Acción que ejercitaban los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan la posesión sobre tierras en forma comunal (art.267); su rasgo característico es pues, la titularidad y posesión colectiva de la tierra, pero específicamente respecto de aquéllas que no presenten conflicto, ya que en caso de que lo hubiere, se tramitaría por la vfa de restitución (art.365).

La capacidad agraria colectiva se exige precisamente con el requisito de la preexistencia del poblado, la posesión de tierras y el estado comunal de dicha posesión; la capacidad individual se conforma con los mismos requisitos exigibles para el caso de la dotación, a los cuales se agrega el de ser originario y vecino del lugar, con una residencia mínima de cinco años (art.267).

El procedimiento se iniciaba ante la Delegación Agraria (art.356), acompañando las pruebas correspondientes (art.358), quién efectuaba los trabajos de localización, de verificación de la posesión, censo y en su caso, el dictámen paleográfico de los títulos (art.359), y ordenaba la publicación para que los interesados alegaren lo que les convenga (art.360); el Cuerpo Consultivo Agrario elaboraba su dictamen que daba pie a la resolución presidencial (art.362), la cual se ejecutaba con el deslinde de los terrenos reconocidos (art.364).

4.4.6. Dotación, restitución, accesión y ampliación de aguas.

Al igual que en materia de tierras y bosques, los núcleos de población tenían derecho a que se les conceda el aprovechamiento de aguas en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades, en el caso de Dotación (art.195), y a que se les restituyan en el caso de que hubieren sido despojados (art.191 y 192); la capacidad agraria individual y colectiva de los solicitantes presenta las mismas características de las otras acciones de tierras.

La solicitud será presentada ante el Ejecutivo local quién deberá recabar la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la disponibilidad de aguas; en caso negativo, se notificará y de ser positivo se iniciará el procedimiento ante la Comisión Agraria Mixta (art.318). En este caso, se sujetará a lo previsto para la dotación y restitución de tierras, en lo conducente; los trabajos técnicos informativos serán

realizados por la S.A.R.H. y se resolverá en primera instancia (art.286) con mandamiento del Gobernador (art.292 y 322) y la segunda, ante la S.R.A., con resolución presidencial (art.323).

4.4.7. Nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables.

La promovían de oficio, por y ante la propia Secretaría de la Reforma Agraria, o a petición de parte, del Ministerio Público Federal, de la Comisión Agraria Mixta o de campesinos interesados, para obtener la declaración de nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables y de los denominados actos de simulación (art.399). Se publicaba la solicitud en el Diario Oficial, se practicaban las investigaciones que la Secretaría juzgara necesarias y se recibían las pruebas y alegatos de las partes (art.401, 402 y 403).

Al término, era emitido un dictámen que a su vez se sometía a la resolución del Presidente de la República y en el caso de que declarara la nulidad del fraccionamiento, traería por consecuencia la nulidad de todos los actos que se hubieren celebrado, cancelándose todas las inscripciones realizadas en el Registro Agrario y en el de la Propiedad; en consecuencia, estos predios podían ser afectados para la satisfacción de necesidades agrarias (art.404 y 405).

4.4.8. Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.

Se promovía contra todo aquéllo que no tuviere una forma precisa de hacerse valer en la ley (art.406). Es de una instancia y se planteaba ante la Comisión Agraria Mixta, de oficio o a petición de parte, siempre que se cuente con el interés necesario, abriendo la investigación suficiente del caso y recibiendo las pruebas y alegatos en períodos

determinados; concluidos los plazos, se dictaba resolución que no admitía recurso alguno, la cual era ejecutada por la propia Comisión o por la Delegación Agraria, según sea el caso, reparando o reponiendo el acto o documento anulado (art.407 al 412).

4.4.9. Nulidad de contratos y concesiones.

Este procedimiento era reglamentario de la fracción XVIII del 27 constitucional (art.413), iniciándose por acuerdo presidencial y dónde la Secretaría efectuaba las investigaciones necesarias, notificando a los posibles afectados para que aportaren pruebas y alegaren lo que en derecho les correspondía, al término de lo cual sería el Cuerpo Consultivo Agrario quién formulara el proyecto de declaratoria de nulidad que sería sometido a la consideración del Presidente de la República (art.414 al 416).

4.4.10. Nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad.

Como era este procedimiento la antesala para la afectación agraria de los predios que fueren protegidos por una declaratoria de inafectabilidad, las causales para que procediera dicha cancelación venían a constituir causales de afectación agraria propiamente dichas y que podemos resumir en las siguientes: acumulación de provechos, inexploración por dos años consecutivos y dedicación a un fin distinto de la ganadería o explotación agropecuaria señalado en el certificado (art.418).

El procedimiento se iniciaba ante la Secretaría, notificando a los titulares del certificado, quienes podían aportar pruebas y alegatos, al cabo de los cuales se dictaba la resolución correspondiente (art.419).

4.4.11. Suspensión y privación de derechos agrarios.

Cualquier ejidatario podía denunciar los actos que ameritaran suspensión o privación, pero debía hacerlo ante la asamblea general ya que sólo ésta podía solicitar la sanción

formalmente (art.420 y 421) a la Comisión Agraria Mixta; en el caso de la privación, ésta facultad petitoria también le correspondía al Delegado Agrario, así como la correspondiente nueva adjudicación de los derechos respecto de los cuales sufría la privación su titular original (art.426).

Con el objeto de mantener una vigilancia supuestamente estrecha sobre los núcleos de población ejidal por parte de la Secretaría, por conducto de sus Delegaciones estatales y estas a través de sus Promotorías, se practicaban las denominadas Investigaciones Generales de Usufructo Parcelario (I.G.U.P.) que precisamente tenían como fin el mantener regularizados los derechos agrarios locales, detectando en su caso las violaciones a la ley por las cuales se hacían acreedores a la privación de sus derechos; dada la exigencia para sufrir la privación de derechos, relativa a la in explotación por más de dos años consecutivos (art.85, fracc.I), se llegó a considerar que dichas investigaciones generales no podían practicarse más allá de dicho término.

Las causales de privación de derechos eran: no trabajar la parcela personalmente o con la familia por más de dos años; no cumplir con las obligaciones económicas indispensables cuando se adquiere el derecho por virtud de sucesión; destinar los bienes ejidales a fines ilícitos; el acaparamiento de parcelas o tierras de uso común; la venta o renta de las parcelas o de tierras de uso común; y ser condenado por la explotación de estupefacientes en su parcela (art.85).

Al recibir la Comisión Agraria Mixta la solicitud de privación de derechos debía en primer lugar, verificar que hubiere elementos bastantes que hicieren presumir la existencia de alguna causal para ello y de ser esto positivo, procedería a citar a los interesados a una Audiencia llamada de Pruebas y Alegatos (art.429 y 430), donde se recibirían éstas, las que una vez desahogadas y valoradas, permitían que dicha autoridad

resolución respectiva. Contra esta resolución, las partes contaban con la posibilidad de interponer el Recurso de Inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, quién resolvía en definitiva (art.432).

4.4.12. Conflictos internos de los ejidos y comunidades.

Acción correspondiente a todo aquél que tenía que dilucidar conflictos generados por la posesión y goce de las unidades de dotación y de los bienes de uso común (art.434). Contaba con una fase previa, denominada de conciliación, que se tramitaba ante el Comisariado Ejidal, en donde se proponían alternativas de solución, que en caso de no aceptarse, daba pie a la siguiente fase, que se llevaba ante la Comisión Agraria Mixta con el expediente de la fase conciliatoria (art.438); esta autoridad notificaba un período probatorio y otro de alegatos para las partes, pudiendo ordenar las investigaciones que estimara convenientes (art.439); cerrado lo anterior, dictaba resolución con carácter de irrevocable (art.440).

4.4.13. Sucesión de derechos agrarios.

Se le denominaba en la práctica Juicio Sucesorio Agrario, aún cuando la ley no lo especificaba, sino que se desprendía del texto de aquella (art.82); aún cuando había quienes consideraban que debía quedar dentro del procedimiento en materia de conflictos parcelarios, desde nuestro punto de vista no era dable tal situación ya que la ley contenía lineamientos procesales diferentes.

Para iniciar este procedimiento se debía presentar cualquiera de dos circunstancias: que hubiere una sucesión legítima (que no se hubiere hecho testamento agrario) o que los sucesores designados tuvieran imposibilidad material o legal para recibir los derechos.

este caso, la asamblea de ejidatarios opinaba sobre quién considera debía recibir el derecho vacante en calidad de sucesor, turnando a la Comisión Agraria Mixta el caso para su resolución definitiva.

4.4.14. Conflicto por lmites de bienes comunales.

Correspondía a la Secretaría el conocimiento de estos conflictos (art.367), ya sea por oficio o a petición de parte, en la delegación de la entidad, quién notificaba a las partes, invitándoles a una solución conciliada (art.370); elaboraba el levantamiento topográfico (art.371) que junto con los estudios realizados, eran puestas a la vista de las partes para que presentaren las pruebas y alegatos que estimaren (art.372); la delegación emitía una opinión y remitiría a la Secretaría para que solicitare también opinión del Instituto Nacional Indigenista, con lo que hacía su dictamen, base para la resolución del Presidente de la República (art.374).

Curiosamente, existía un recurso extraordinario en contra de las resoluciones presidenciales que fueren dictadas con motivo de estos conflictos, al cual le llamaba la ley "Juicio de Inconformidad", que se tramitaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art.379) y en dónde la máxima autoridad judicial del país debía suplir las deficiencias de las partes (art.383), abrir un período de pruebas y alegatos (art.384) y pronunciar su sentencia (art.386), siendo supletorio en este caso el Código Federal de Procedimientos Civiles (art.390).

4.5. Cuerpo Consultivo Agrario.

Es un cuerpo colegiado integrado por cinco titulares y los supernumerarios que sean necesarios. El nombramiento y remoción es realizado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria; sus acuerdos se toman por mayoría, teniendo el Secretario voto de calidad. Sus facultades específicas consisten en

sobre expedientes que por ley deba resolver el Presidente de la República, expresar su opinión en los conflictos agrarios y otros similares cuando le sea solicitado (art.14 al 16).

4.6. Comisión Agraria Mixta.

Es también un cuerpo colegiado de participación mixta, federal y estatal, así como del sector campesino, que tiene a su cargo, siempre de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, el desahogo de la primera instancia en los procedimientos de dotación, ampliación, restitución, suspensión y privación de derechos agrarios, así como la única instancia en la nulidad de actos y documentos que contravienen las leyes agrarias, los conflictos internos ejidales y los juicios sucesorios agrarios.

Se integra con cinco miembros, presidida por uno de ellos, que siempre sería el Delegado Agrario en el Estado; un Secretario nombrado por el Gobernador del Estado; un Primer Vocal, llamado federal porque lo nombra el Secretario de la Reforma Agraria; un Segundo Vocal, también designado por el Ejecutivo local; y el Tercer Vocal, denominado vocal campesino, nombrado por el Presidente de la República de entre una terna que le presentara la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado (art.5). En este último caso cabe hacer el comentario en el sentido de que es una disposición que permite afirmar la creencia de la simbiosis existente entre las estructuras administrativas del país, con el régimen de partido oficial, ya que como se sabe, las Ligas de Comunidades antes aludidas son la representación local de la Confederación Nacional Campesina, creada durante el régimen de Lázaro Cárdenas, y que se integra como uno de los sectores del Partido Revolucionario Institucional. Luego entonces, este precepto de la ley contenía una disposición en claro beneficio de un partido político ya que le daba presencia en un órgano jurisdiccional administrativo, contrario al principio general de equidad política y social.

¹ UNAM, México 1987, p.19.

² Idem, p.21.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ilustrada y Actualizada, 1917-1990, H. Congreso de la Unión, México 1990, p.58.

⁴ Manuel Fábila, Cinco Siglos de Legislación Agraria, 1493-1940, SRA, México 1981, p.381-383.

⁵ Idem, p.541.

⁶ Martha Chávez Padrón, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1974, p.357.

⁷ La Legislación Agraria en México 1914-1979, SRA, Número 3, México 1979, pp.33 y 34.

⁸ Idem, pp.121-123.

⁹ "El moshav constituyó la forma de organización agrícola intermedia, elegida por aquéllos que desaban vivir según los principios de la igualdad social, el trabajo propio, la ayuda mutua y una organización cooperativa altamente desarrollada en todo lo referente a suministros, servicios de cooperación y producción, sin perjuicio del papel desempeñado por la voluntad del individuo para desarrollar su propia granja y organizar a su agrado su vida familiar", Samuel Pecar, Manual del Cooperativismo Agrario en Israel, Centro de Estudios Cooperativos y Laborales, Israel 1980, p.117.

CAPITULO 5. TERCERA ETAPA: EL NUEVO DERECHO AGRARIO.

5.1. La nueva Ley Agraria y su reglamento.

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional que hemos venido analizando, es la expedición de una ley que reglamente los nuevos y renovados principios que regirán en la conformación de la rama jurídica que nos hemos permitido denominar como el Nuevo Derecho Agrario. Este dispositivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria, la que junto con su reglamento, sirve de base para la estructuración del presente estudio; el reglamento a que aludimos se intitula oficialmente como "Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares", mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993.

5.1.1. Iniciativa y proceso legislativo de aprobación.

La iniciativa de ley, fue dirigida por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1992, de la cual destacamos algunas de las consideraciones que nos han parecido más importantes:

"Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917;...El 14 de noviembre anunciamos "diez puntos para la libertad y justicia al campo mexicano", que establecían los compromisos concretos

que desde el ámbito del Poder Ejecutivo apoyarán la reforma integral del campo mexicano...En múltiples foros recogimos las propuestas de los campesinos. Su voz fue escuchada y sus aportaciones ciudadosamente recogidas...El debate y el diálogo fueron incorporados en el proyecto de Ley Agraria que hoy sometemos para reglamentar el artículo 27 constitucional en esa materia...La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponde. La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida sin merma en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos".

"Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias...La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria...Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia. Ahora proponemos nuevas directrices en nuestras disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La propuesta que hoy presento a su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos..."

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

"...Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio...Ninguna forma de propiedad es privilegiada. Todas ellas gozarán del respeto y protección constitucional. La iniciativa reconoce la necesidad de promover la

capitalización de las pequeñas propiedades, como una forma adicional de fomentar el crecimiento de la producción rural...La iniciativa combate el latifundio, como un fenómeno de concentración nocivo, y presume su existencia cuando han sido rebasados los límites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades mercantiles y civiles. La sanción al latifundio queda en manos, por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales, de las entidades federativas...La iniciativa recoge la preocupación de que, a través de mecanismos de piramidación, las sociedades se utilicen como medios para la acumulación de tierras, por lo que las condiciona a la observancia de estrictos mecanismos preventivos...Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria...la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias...Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más alejado rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley. Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria..."

EL EJIDATARIO Y EL COMUNERO.

5.2. Capacidad agraria.

5.2.1. Capacidad agraria individual. En la nueva legislación agraria hay un cambio radical, ya que la capacidad agraria individual queda sujeta a la Ley por una parte y a la decisión interna de los ejidos por otra, porque serán estos quienes señalarán los requisitos que consideren necesarios, de acuerdo a su realidad y circunstancias, en sus reglamentos interiores, para admitir nuevos ejidatarios (art.10); encontramos pues, que la ley señala (art.15) requisitos específicos que bien podríamos considerarlos como primarios o básicos e indispensables, siendo entonces los del ejido los de carácter secundario.

Los requisitos primarios consisten en contar con la nacionalidad mexicana, ser mayor de edad o tener familia a su cargo o ser heredero de ejidatario (art.15, I); los requisitos secundarios consisten en ser avecindado del ejido, excepto cuando se trate de heredero, o cumplir los requisitos que se establezcan en el reglamento interno (art.15). Podemos desprender de lo anterior que es indispensable para convertirse en ejidatario, únicamente contar con la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad, y aún esta última puede saltarse si se es responsable de familia o los derechos agrarios le vienen por virtud de sucesión.

Con relación a los requisitos secundarios, que hemos llamado así por razón de que aparecen en segundo lugar, resulta que bien podrían ocupar el primer sitio por virtud de su importancia. En efecto, la nueva ley ha reducido al máximo los requisitos para tener capacidad agraria individual, desechando los elementos de radicación, ocupación,

patrimonio, antecedentes penales y de haber sido ejidatario, que establecía el artículo 200 de la ley abrogada. En los requisitos secundarios se determina que la calidad de vecinazgo puede ser substituido por el reglamento interno del ejido, pero no se imponen limitaciones a dicho reglamento, por lo cual podrá establecerse en él cuanto requisito y modalidades desee el núcleo de población, sólo respetando los que ya hemos señalado como primarios para acatar con ello la ley.

Así que, como ejemplo, podemos mencionar que un ejido podría exigir a quienes aspiren a incorporarse con el carácter de ejidatario, cierta cantidad en efectivo o en especie, o la prestación de determinados servicios, o contar con una profesión y mil cosas más, incluyendo por supuesto, el desachamiento del requisito secundario de vecindad. Esta modificación hace más flexible la conformación interna de los ejidos, evita la generación de innumerables conflictos (a mayor reglamentación, mayor incidencia) y permite una mayor circulación de los derechos agrarios en favor de quienes estén realmente interesados, incorporando a terceros que puedan generar beneficios de trabajo (incrementar inversiones) o de servicios (asesoría agrícola, ganadera, etc.).

5.2.2. Capacidad agraria colectiva. Se requiere sólo en la constitución de los ejidos voluntarios (art.90), exigiéndose un mínimo de 20 individuos (nótese que conforme a la nueva capacidad individual, se retira el concepto de que deban tener derecho a recibir tierras, puesto que sólo se requiere nacionalidad y, en casos, la edad) que aporten tierra, que cuenten con un proyecto de reglamento interno, que se haga constar en escritura pública y que ésta sea inscrita ante el Registro Agrario Nacional, quedando debidamente constituido al momento en que se efectúe la citada inscripción (art.91).

Como es fácil observar, la capacidad agraria colectiva se transforma para quedar en requisitos semejantes a la constitución de una sociedad mercantil o civil, con un número

mínimo de socios, un patrimonio determinado, su objeto social y estatutos (contenidos en el reglamento interno), debiendo ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (art.92); a fin de cuentas, se denota un interés por regir al sistema agrario nacional, al régimen de la propiedad social, con lineamientos más cercanos a los principios del Derecho Civil y Mercantil.

Aquí surgen inquietudes con respecto a la interpretación del precepto que pueden generar controversias; en el primer requisito se dice que serán veinte o más individuos y en el segundo que deberán aportar tierras, lo que nos puede llevar a considerar que resulta indispensable, cuando menos al momento de su constitución, el hecho de que todo participante sea aportante de tierra, lo cual no nos parece que pudiera ser la regla sino que al superar el mínimo de veinte, podría admitirse que quienes estén en esa posición se incorporen al naciente ejido sin necesidad de la aportación de tierras y sólo lo sea de sus servicios, lo cual nos parece lógico tomando en cuenta a los aportantes de tierra como socios capitalistas y a los aportantes de trabajo como socios industriales (quienes prestarían servicios de asesoría, gerencia, administración y otros).

En todo caso, tal posibilidad deberá ser especificada en el reglamento interior, que por cierto, para evitar ésta complicación, puede prevér precisamente el procedimiento y requisitos para la inclusión de nuevos miembros, tal y como ya vimos anteriormente; sólo deberá respetarse los requisitos primarios que la ley señala, por lo que el reglamento se le ajustaría en lo tocante a este aspecto.

Finalmente, ya no existe limitación alguna para que cualquier persona pueda tener intereses en el campo bajo el régimen de la propiedad social, bajo una estructura jurídica que presenta ventajas de diversas clases, tales como fiscales, de apoyos crediticios y de asesoría técnica que vale la pena considerar.

La legislación derogada consideraba para los peones o trabajadores de las haciendas, los mismos derechos para recibir tierras que cualquier otro campesino solicitante, pero debiendo cumplir los requisitos de capacidad individual anterior, además de que tenían que residir dentro del radio legal de afectación (art.202 LFRA). La nueva Ley concede ahora a los llamados avecindados, derechos equivalentes a la capacidad agraria individual, exigiéndoles ser mexicanos, mayores de edad, con residencia mínima de un año en las tierras del núcleo de población y que cuenten con el reconocimiento de la asamblea o del tribunal agrario competente, en cuyo caso pueden aspirar a ser incorporados al ejido.

5.3. Derechos agrarios.

Corresponde su ejercicio a los ejidatarios, quienes son los hombres y mujeres titulares de derechos agrarios (art.12). Estos derechos son básicamente los siguientes: a) el uso y disfrute de su parcela, debiendo incluir el de su disposición; b) el uso y disfrute de las tierras de aprovechamiento común y su disposición, en los términos de ley; c) el de la sucesión; y d) aquéllos que el reglamento interno otorgue (este aspecto se tratará en el capítulo correspondiente). Como derecho secundario, que se podrán recibir y aprovechar en caso de que sea posible, encontramos el de recibir gratuitamente un solar en la zona de urbanización (art.68), mismo que se analiza en el punto 5.5.2.5. de este trabajo.

5.3.1. Calidad de ejidatario, otorgamiento, pérdida y orden de preferencia. Esta calidad se acredita con el certificado de derechos agrarios o comunales, o con la sentencia del tribunal agrario (art.16); se pierde la calidad por la cesión legal de los derechos parcelarios o comunales y respecto de las tierras de uso común, por renuncia a esos derechos y por prescripción negativa (art.20).

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

El acatamiento del anterior orden de preferencia llevará previsiblemente al enfrentamiento y conflictos, por lo que valdría la pena considerar que lo ideal es que al conformar dicho orden, se haga respetando la posesión. Así, tenemos que los posesionarios reconocidos se ubican en primer término, pero no se contempla a aquéllos que no tuvieren dicho reconocimiento, que por alguna razón mantienen la posesión sin preocuparse del reconocimiento de la asamblea, con tres, cuatro años de posesión o más, sin aún ejercitar la prescripción adquisitiva; en segundo lugar, se anota a los ejidatarios o vecindados ejemplares, lo cual es positivo, pero ¿que pasará con quién se encuentre en posesión sin el reconocimiento?; ¿será motivo de desalojo o de juicio agrario?; en última instancia, ¿no tendrán más derecho quienes se ubican en cuarto lugar, hijos de ejidatarios y otros vecindados, en lugar de los segundos?; en fin, nos parece que el citado orden no es

justo, lo que obligará a dirimir innumerables controversias de posesión ante el tribunal agrario.

5.3.2. Bienes materia de derechos agrarios. Además se presenta otro aspecto un tanto confuso que debemos atender; ya hemos dicho que el ejidatario puede ceder sus derechos sobre la parcela y sobre las tierras de uso común, lo cual nos lleva a los siguientes supuestos: podrá ceder los derechos tanto de la parcela como del uso común, con lo que perderá la calidad de ejidatario; lo podrá hacer respecto de las uso común y no de la parcela, sin perder dicha calidad de ejidatario; y finalmente, podrá ceder los derechos de la parcela y no los del uso común, circunstancia no prevista por la ley, pero que desde nuestro punto de vista, por interpretación, tampoco deberá significar la pérdida del carácter de ejidatario, por tanto que es la misma ley la que otorga independencia a ambos derechos (art.60); dicho sea de otra manera, los derechos agrarios se conforman por dos elementos disfrutables en forma independiente uno de otro: la parcela y las tierras de uso común (por supuesto, cuando éstas existan).

5.3.3. El uso, disfrute y disposición de parcela y de las tierras de aprovechamiento común. El ejidatario tiene derecho, a partir de la asignación, de obtener los frutos y aprovechamientos que desee de su parcela, por sí o por medio de terceros, que pueden no ser familiares e incluso trabajadores asalariados, a diferencia de la legislación anterior que lo prohibía; los mecanismos para obtener dichos beneficios también se ven ampliados, como veremos más adelante, al igual que la posibilidad de que los derechos agrarios y la parcela misma puedan ser enajenados a terceros. Lo mismo acontece con los bienes de aprovechamiento común, aún cuando se limita a la parte proporcional que le pueda corresponder y contando con la aprobación general, quienes deberán tomar en cuenta los efectos correspondientes.

Recordamos que como ya se indicó, estos derechos respecto de la parcela y de las tierras de aprovechamiento común, podrán ser usados, disfrutados y transmitidos en forma independiente el uno del otro y no se perderá la calidad de ejidatario si se enajena cualquiera de ambos, sino sólo cuando tenga lugar la cesión de los dos (art.60).

5.3.4. La sucesión. Por cuanto al derecho de sucesión se refiere, éste se conforma de dos importantes aspectos: la sucesión legítima y la sucesión testamentaria. El ejidatario tiene derecho a escoger entre una u otra, atendiendo a su decisión de testar. La sucesión legítima tiene lugar cuando no existe lo que se denomina testamento agrario o los sucesores designados están imposibilitados material o legalmente, por lo que entonces, la adjudicación de los derechos agrarios se somete al orden de preferencia establecido por la ley, y la sucesión testamentaria tiene lugar cuando ésta se sujeta a la voluntad expresa del titular, por medio del testamento agrario.

El testamento agrario (art.17) no tiene una forma especial, por lo que bastará que se exprese por escrito la voluntad del testador respecto de quienes deban sucederle a su fallecimiento, pudiendo incluso establecer un orden de preferencia para este fin; la única limitación para la designación de los posibles sucesores es que éstos reúnan los requisitos primarios de la capacidad agraria individual o sea, que sean mexicanos y mayores de edad o con familia a su cargo, y los requisitos secundarios que el reglamento interno determinare. Como única formalidad que la ley exige para la validez del testamento es que éste debe depositarse en el Registro Agrario Nacional o ser pasado ante fedatario público.

En el caso de sucesión legítima, el orden de preferencia (art.18) para la adjudicación de los derechos agrarios es el cónyuge, concubina o concubinario, a uno de sus hijos, a uno

de sus ascendientes y a cualquier otra persona que dependa económicamente de él, y en el caso de no existir sucesores, será el propio ejido quién se beneficie, ya que los derechos agrarios serán vendidos al mejor postor, correspondiéndole el importe de la venta (art.19).

En el caso previsto para suceder a quién hubiera dependido económicamente del ejidatario titular, se cometió el mismo error que existía en la ley derogada, ya que el texto prácticamente no cambió; en los hechos, ésta disposición ha generado innumerables controversias porque la interpretación nos lleva a entender que se refiere a personas que recibieran el sostén económico, en dinero o especie, para vivir, como podría ser el caso de los entenados o hijastros; sin embargo, nacen otras interpretaciones y conceptos, tales como que sí existe el requerimiento de que aquella persona viva físicamente en el domicilio del ejidatario, o aún más frecuente, en el caso de que el sostenimiento económico sea en sentido inverso, esto es, que proceda de un tercero hacia el mismo ejidatario, que lo recibe por razones de vejez, enfermedad o simple retiro de la vida activa, que dicho sea de paso es una aspiración legítima incluso del campesino, y que con gran frecuencia no son familiares pero que se han hecho acreedores a la estimación del titular, quién no obstante, atinadamente no les trasmite los derechos agrarios por la natural desconfianza de que ello implique dejar de ser protegido, cosa que también sucede. Entonces, nos parece que la casuística debió ser contemplada, evitando así que la interpretación pueda ser motivo de controversias, concluyendo que por ahora, la única solución será de manera práctica, no dejándolo a la sucesión legítima y sí a la testamentaria, mediante el testamento agrario.

5.3.5. Copropiedad de derechos parcelarios Por otro lado, la ley prevé (art.56 frac.II) la posibilidad de que la titularidad de una parcela sea colectiva, que se asigne una determinada unidad parcelaria a un grupo de ejidatarios, constituyendo una forma de

copropiedad agraria, sujeta a las disposiciones del reglamento interno ejidal, de la asamblea o de lo acordado por los cotitulares; en caso de no existir éstas, se entenderá que la asignación es a partes iguales y se aplican las reglas para la copropiedad en materia civil federal (art.62).

5.3.6. Cesión de derechos parcelarios. Nuevamente nos encontramos ante una fuente de conflictos. La cesión de derechos parcelarios es posible en cualquier forma, siempre que medien determinados requisitos que la nueva ley exige, con lo cual se configuraría precisamente el calificativo de "cesión legal" que origina la pérdida de la calidad de ejidatario (art.20, frac.I); pero no se prevé que la "cesión ilegal", aquella que se hiciera sin haberse ajustado a los requisitos legales, pueda acarrear la pérdida de la calidad mencionada, no dejando más alternativa al receptor de los derechos parcelarios que esperar a que opere la prescripción adquisitiva, cinco o diez años si es de buena o de mala fé, para poder obtener dicha calidad y durante los cuales podrá ser sujeto de toda suerte de controversias, incluyendo al mismo cedente, quién sabrá incluso de antemano que aún conserva su calidad de ejidatario por no estar perfeccionada la cesión. Creemos pues, que la pérdida del carácter de ejidatario, para el que cede sus derechos, aún ilegalmente, debe estar incluida en la ley.

5.3.7. Renuncia de derechos agrarios. Con la renuncia a los derechos agrarios, señala la ley (art.20, frac.II), se entenderá que son cedidos en favor del núcleo de población, situación que se antoja punto menos que utópica, especialmente con la conformación del nuevo esquema jurídico que rige a la propiedad social, ya que es lógico que el titular interesado en renunciar a sus derechos, preferirá invariablemente cederlos a terceros y obtener cierta ganancia, por ínfima que esta sea, a beneficiar al mismo núcleo de población; de hecho, existía la renuncia bajo el sistema rígido anterior, que no permitía la libre transmisión de éstos derechos pero que en ciertos casos, podía llegar a ser

conflictivo para el titular, como el de quién llegaba a ser ejidatario en dos distintas poblaciones, en una de ellas con una mejor parcela, pero que encontrándose sujeto a la prohibición de la doble titularidad, la renuncia a uno de los derechos le allanaba el camino.

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

En efecto, la ley derogada (art.52 LFRA) decretaba la imprescriptibilidad de los derechos sobre bienes agrarios, agregando que las unidades parcelarias adjudicadas a cada ejidatario o comunero nunca dejarían de ser propiedad del núcleo de población, razón por la que éstos derechos individualizados no podían de ninguna manera ser adjudicados a terceros por la simple posesión y sin el consentimiento de la asamblea general; las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta en estos casos, sea que se tratase de Conflictos Parcelarios o de Privaciones de Derechos Agrarios, generaron controversias de opinión diversas porque decidían sobre la titularidad de estos derechos, pero sin el consentimiento del ejido o comunidad, no obstante que éste nunca había dejado de ser el propietario original, que no existía la figura de la prescripción y que la ausencia de heredero o sucesor legal le daban el carácter de vacante al derecho y, en consecuencia, deberían quedar a disposición del poblado.

Sin embargo, al establecer la prescripción, el Derecho Agrario nos da una nueva muestra de la introducción de principios rescatados del Derecho Civil, sólo que con un grave

error, ya que denominó a la prescripción en su modalidad de negativa (art.20, frac.III), debiendo ser positiva; recordemos que la prescripción negativa es la liberación de obligaciones por la no exigencia de su cumplimiento, en tanto que la prescripción positiva es precisamente la adquisición de bienes en virtud de la posesión (artículo 1136 del Código Civil para el Distrito Federal)

La nueva Ley Agraria establece (art 48) que operará la prescripción en favor de quién hubiere poseído tierras ejidales en concepto de titular de derechos de ejidatario, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años, si la posesión es de buena fé, o de diez si fuera de mala fé; bajo el análisis comparativo con la ley civil (art.1151 y 1152) resulta evidente que se trata de los mismos requisitos para que la posesión surta efectos de prescripción, por lo que la denominación de negativa resulta un error inexplicable en una ley de tal importancia.

Sin embargo, por lo que se refiere al fondo del dispositivo que comentamos, decíamos que es un regreso a los principios del Derecho Civil que resulta ampliamente congruente con el Nuevo Derecho Agrario y que vendrá a evitar la proliferación de circunstancias potencialmente conflictivas; resulta obvio que la posesión de una parcela por cinco años, sin reclamos que la interrumpen, de parte de quienes pudieran tener derecho a reclamarlas, significa un desinterés de su parte y al mismo tiempo el interés del poseedor; en el caso de la posesión de mala fe, por diez años, igualmente demuestra tal circunstancia. Consideramos que es esta una clara muestra de que el Derecho en general y en especial el Derecho Civil se encuentra sustentado en principios elementales de criterio común.

Cabe señalar que la interrupción en el plazo para que opere la prescripción sólo se podrá efectuar por medio de la presentación de demanda por parte interesada ante el tribunal

agrario o de la denuncia ante el Ministerio Público por el despojo, de tal suerte que no bastarán los trámites o gestiones de carácter administrativo que se realicen ante instancias diferentes, como gobernadores, ayuntamientos, partidos u organizaciones políticas, etcétera.

Nos parece oportuno comentar que la legislación derogada señalaba que también serían causales de privación de los derechos ejidales y comunales (excepto los del solar en la zona de urbanización) la in explotación de la unidad de dotación por dos años consecutivos o más (art.85, I LFRA), destinar los bienes ejidales a fines ilícitos (III) y ser condenado por sembrar o permitir que se siembre estupefacientes en su parcela o bienes de uso común (VI). Conforme a la nueva ley, estas disposiciones ya no serán más causas para la pérdida del carácter de ejidatario, por lo que lisa y llanamente podemos afirmar que todo titular de derechos agrarios tiene la libertad de explotar o no su parcela, según le convenga, y que por otro lado, en el caso de explotación ilícita se estará sujeto a la aplicación de las sanciones que en materia penal correspondan para el tipo de delito que resulte, incluyendo el decomiso de la unidad parcelaria como instrumento del delito.

La anterior afirmación nos lleva a una nueva reflexión: en los casos en que el tribunal agrario competente emita sentencia que implique la pérdida de los derechos parcelarios de un ejidatario por haber operado la prescripción o cualquiera otra razón, así como en el caso del decomiso de dicha unidad parcelaria, decretado por un juzgado competente, según sea por haber sido encontrado culpable su titular de destinarla a fines relacionados con el narcotráfico o cualquier otro ilícito, implicará forzosamente la pérdida de la calidad de ejidatario ya que sería aberrante que después de haber sido privado de los derechos parcelarios, mantuviera su lugar como miembro del núcleo de población. En

consecuencia, consideramos que la ley deberá ser adicionada con una nueva causa de pérdida de la calidad de ejidatario, consistente en el caso de que un tribunal competente resuelva la privación de los derechos sobre la unidad parcelaria.

EL EJIDO Y LA COMUNIDAD.

5.4. Organos internos de representación y ejecución.

Conforme lo señala la propia iniciativa de ley, la organización interna ejidal permanece con el mismo esquema existente con anterioridad, integrándose por la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia (art.21); sin embargo, sufren una significativa transformación, de ser considerados como autoridades internas (art.22 LFRA) para constituirse en órganos de representación y ejecución, los gestores y ejecutores de las decisiones de la asamblea, quienes dejarán de imponer para ser instrumento de sus mandantes.

5.4.1. Asamblea.

Es el órgano supremo del ejido, en el que participan todos los ejidatarios; con el objeto de llevar un control actualizado y confiable en su conformación, se establece la obligatoriedad de llevar un libro de registro de los integrantes del núcleo de población, bajo la responsabilidad directa del comisariado ejidal y la supervisión de la propia asamblea (art.22). Lo anterior seguramente obedeció a un intento de prevenir los conflictos que tenían lugar con la integración del quorum legal para la validez de las asambleas, determinante para la toma de decisiones trascendentales en la vida del ejido, obligando a tramitar ante la autoridad agraria la expedición de constancias sobre los ejidatarios que mantenían vigentes sus derechos y así saber que podían participar en la asamblea, con el consiguiente retraso en la toma de los acuerdos vitales.

El citado libro de registro, a cargo del comisariado ejidal, tendrá cuando menos dos secciones: de ejidatarios y de derechos, conteniendo éste último todo lo relacionado con

los solares, las tierras de uso común y las enajenaciones y actos jurídicos sobre los derechos ejidales en general, incluyendo las notificaciones para el ejercicio del derecho al tanto. Ya de manera voluntaria, por decisión, de la asamblea, también puede contener las siguientes secciones especiales: de posesionarios reconocidos y de asignación de derechos sobre tierras ejidales a personas distintas de ejidatarios (art.17 R).

Aquí solo agregaremos que desaparecen las diversas modalidades de las asambleas anteriormente existentes, divididas en ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación (art.27 L.F.R.A.), para quedar únicamente en asamblea general, la cual tendrá competencia en diversas cuestiones, sin necesidad de hacer una clasificación.

5.4.1.1. Periodicidad. La asamblea deberá tener verificativo con un mínimo de cada seis meses; por arriba de éste mínimo será determinado por el reglamento interno o la costumbre (art.23).

5.4.1.2. Es competencia exclusiva de la asamblea: I. Formar y modificar el reglamento interno; II. Aceptar y separar a ejidatarios, así como sus aportaciones; III. Informarse del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como su elección y remoción (art.40); IV. Cuentas y balances, aplicación de recursos económicos, y otorgación de poderes y mandatos; V. Aprobación de contratos y convenios para el uso y disfrute de las tierras de aprovechamiento común por terceros; VI. Distribución de las ganancias, producto de las actividades del ejido; VII. Señalamiento y delimitación de áreas para el asentamiento humano, fundo legal, parcelas, área de urbanización y asignación de solares a los ejidatarios (art.68); VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico (esto es, de hecho) y regularización de la tenencia de los posesionarios; IX. Autorización a los ejidatarios para la adquisición del pleno dominio sobre sus parcelas y autorización para la aportación de las tierras de uso común a una sociedad; X. Delimitación, asignación,

destino y régimen de explotación de las tierras de uso común (art.56, sorteo en su caso, art.58); XI. División y fusión de ejidos; XII. Terminación del régimen ejidal, previo dictamen de la Procuraduría Agraria; XIII. Conversión del régimen ejidal al comunal; XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; XV. Las demás que señale la ley y el reglamento interno de los ejidos (art.23).

5.4.1.3. Requisitos.

5.4.1.3.1. Convocatoria. Para convocar a la asamblea habrá tres posibilidades: podrán hacerlo por iniciativa propia, indistintamente, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, para lo cual no requieren de mayor requisito y sólo se hará fundándose en su carácter de órgano representativo interno; también podrán convocar el mismo comisariado o consejo, a petición de parte, obviamente de los integrantes del núcleo de población, estando sólo obligados a proceder si lo solicitan cuando menos veinte ejidatarios o el 20% de éstos; finalmente, en el caso de negativa a hacerlo en un plazo de cinco días hábiles, a pesar de haberse reunido el número o porcentaje de ejidatarios, a solicitud de éstos, le corresponderá a la Procuraduría Agraria convocar (art.24). Es responsabilidad del convocante fijar las cédulas notificadorias en los lugares más visibles del ejido y cuidar de su permanencia, denunciando ante la autoridad las anomalías al respecto, para la aplicación de las disposiciones locales de policía y buen gobierno (art.9 R).

La convocatoria puede ser primera, segunda o ulterior, según el quorum de asistencia, pero en el caso de las convocatorias ulteriores se sujetarán a lo establecido para la

segunda; deberá ser mediante cédula que exprese los asuntos a tratar, el lugar y la fecha de reunión. También debemos recordar que la asamblea que se celebre para determinar el destino de las tierras no parceladas tiene una exigencia equivalente a las especiales, como se verá en su oportunidad.

La convocatoria deberá contener como mínimo el orden del día, lugar, fecha y hora de la asamblea, la firma u huella digital del convocante y la fecha de expedición (art.10 R).

5.4.1.3.2. Lugar. La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual para ello (art.25), salvo causa justificada (art.8, frac.IV, a, R).

5.4.1.3.3. Quorum legal. Indispensable para la instalación válida de la asamblea, por primera convocatoria el quorum legal se integrará con la mitad mas uno de los ejidatarios y deberá lanzarse con no menos de ocho ni mas de quince días de anticipación (art.25); cuando se trate de un número impar de ejidatarios, éste porcentaje se determinará dividiendo el número de integrantes entre dos y sumarle una unidad, considerándose como resultado el número entero siguiente al fraccionario resultante de la operación anterior (art.8 frac.II, b, R). Para tratar los asuntos contenidos en las fracciones VII a XIV citadas en el punto 5.4.1.2. anterior, el quorum legal se integrará con las tres cuartas partes de los ejidatarios, en cuyo caso, la convocatoria deberá ser lanzada con un mes de anticipación (art.25 y 26); en éste caso, el número mínimo de asistencia se obtendrá dividiendo el total de ejidatarios entre cuatro y multiplicar el resultado por tres, y si el número resultante fuere fraccionario se considerará el número entero siguiente como resultado final (art.8, frac.II, a, R).

En el caso de no reunirse el quorum señalado anteriormente, se lanzará la segunda convocatoria con no menos de ocho ni mas de treinta días de anticipación y se integrará con cualquier número de ejidatarios que asistan; tratándose de los asuntos a que se refieren las fracciones VII a XIV del artículo 23, el quorum deberá integrarse con la mitad mas uno, en donde se aplica el criterio indicado para la obtención del número. En el caso de que la asamblea no se hubiere celebrado por falta de quorum, se levantará constancia que servirá de base para el lanzamiento de la segunda; en el caso de que no se lleve a cabo por circunstancias distintas a la falta de quorum, para poder intentar celebrarla nuevamente, se deberá iniciar con las formalidades de la primera convocatoria (art. 11 R).

5.4.1.3.4. Resolución legal. Las decisiones de la asamblea serán tomadas válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios, las cuales serán obligatorias para los ausentes y disidentes, o sea, tanto para los que no acudan a la asamblea como para los que acudiendo, disientan de lo acordado; en el caso de empate, el Presidente del comisariado ejidal tiene voto de calidad (art.8, frac.III, c, R). Para los asuntos de las fracciones VII a XIV del artículo 23, éstas decisiones deberán ser tomadas por las dos terceras partes de los asistentes (art.27) y para determinar éste número se dividirá entre tres el número total de asistentes y se multiplicará el resultado por dos, y si el número resultante fuere fraccionario, se considerará como resultado final al número entero siguiente (art.8, frac.III, a, R). Con el objeto de ilustrar más claramente la forma de integración y de la toma de resoluciones que reúnan los requisitos de validéz por cuanto al quorum legal se refiere, presentamos a continuación un ejercicio práctico sobre la hipótesis de un ejido conformado por 100 miembros:

QUORUM LEGAL.- Primera convocatoria	51 ejidatarios. ...75 ejidatarios, para fracc. VII a XIV, 23.
Segunda convocatoria	N ejidatarios, cualquiera que sea el número. ...51 ejidatarios, para fracc. VII a XIV, 23.

RESOLUCION LEGAL.- Primera convocatoria	...26 ejidatarios presentes. ...50 ejidatarios presentes, para fracc. VII a XIV, 23.
Segunda convocatoria	...N ejidatarios, mayoría de los asistentes (mitad mas uno). ...34 ejidatarios presentes, para fracc. VII a XIV, 23.

5.4.1.3.5. **Presidente y secretario de asamblea.** Para la celebración de toda asamblea, por mayoría de votos de los asistentes, se elegirá a quienes desempeñarán estos cargos, pudiendo recaer en el presidente y secretario del comisariado ejidal, salvo que el reglamento interno disponga otra cosa (art. 12 R). Deberán declarar bajo protesta legal de decir verdad al fedatario público y representante de la Procuraduría el número actualizado de ejidatarios del poblado, así como respecto de la identidad de los asistentes con relación a la lista de ejidatarios derechosos (art. 16 R). En otras palabras, la función del presidente y secretario de asamblea no tiene otro fin más que certificar que los asistentes son efectivamente ejidatarios del núcleo, con plena vigencia en sus derechos.

5.4.1.3.6. **Asistencia de autoridades, en su caso.** Tratándose de los asuntos contenidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23, deberá acudir a la asamblea un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público; será responsabilidad de quién convoque

notificar a la dependencia con la anticipación requerida de los 30 días para su lanzamiento y proveer lo necesario para que asista el fedatario público (art.8, frac.IV, b y c, R), quién deberá firmar y sellar los documentos que se acompañen al acta (art.14 R).

A su vez, la Procuraduría Agraria tiene la obligación de no sólo incorporarse al proceso de celebración de asamblea de ejidatarios, sino que también deberá verificar que efectivamente se cumplieron las formalidades para el lanzamiento de la convocatoria. Serán nulas las asambleas y por ende sus efectos, que no hubieren reunido los requisitos de asistencia de las autoridades aludidas anteriormente (art.28).

Los requisitos y la nulidad que la ley impone por la ausencia de dichos requisitos, se vienen a convertir en uno de los problemas torales del Nuevo Derecho Agrario; estamos hablando de los casos en que la asamblea debe tomar decisiones con respecto al asentamiento humano, area de urbanización, regularización de la tenencia, adopción del pleno dominio de las parcelas, aportación de las tierras de uso común a una sociedad y su régimen de explotación, división o fusión, terminación del régimen ejidal o su conversión al comunal y destino de la explotación colectiva. En suma, estamos hablando de los nuevos principios que rigen a la propiedad social, a la posible individualización de la titularidad de la propiedad en los ejidos, que permita la concesión de la mayoría de edad para sus integrantes.

Que el ejido sigue manteniendo un control sobre aquélla titularidad no hay duda, pero este control debe ser mas amplio, mas conciente y claro, estableciendo reglas claras para su manejo y no sujetarlo a instancias oficiales que pueden tener de momento una buena intención pero que a la postre se pueden convertir en una pesada carga. Creemos que es importante que una autoridad como la Procuraduría Agraria, deba vigilar el proceso de toma de decisiones sobre aspectos tan relevantes como los mencionados, pero no de una

manera arbitraria; la simple notificación por parte de un ejido, aún cumpliendo los treinta días con anticipación indispensables, no será garantía para que acuda un representante de la dependencia, con lo que invalidará cualquier acto, incluso pensando que se hubiere integrado el quorum legal, para lo cual podría argumentarse todo tipo de excusas, válidas o no (p.e. que no hay personal suficiente, que no hay viáticos, que no se conoce el asunto, etc.).

Imaginemos que un ejido desea tomar decisiones para incorporarse a un programa productivo con el sector privado, en el que existe cierta prisa por iniciar, aprovechando el temporal que se avecina; la celebración de asamblea tendría como objeto decidir la incorporación, pero también servirá para que los representantes del citado sector privado informen y expliquen previamente los aspectos que permitan tomar dicha decisión; se convoca con la anticipación debida y se solicita el representante oficial, pudiendo suceder que la dependencia responda que no puede enviarlo, con el problema consiguiente de lanzar la segunda convocatoria y obligar a los integrantes del poblado a volver a trasladarse en otra fecha, o bien, que sí se nombre representante, pero que éste aduzca mucho trabajo o excusas similares, obligando al inicio de una nueva cadena de corrupción, dada la importancia que reviste la celebración de la asamblea, tanto para el ejido como para el sector inversionista.

Estamos concientes de que el ejemplo citado es extremo y que lo mejor para todos esos casos será la concertación anticipada al lanzamiento de convocatorias sobre las fechas oportunas para el fin, pero los principios que se aplican en éste ejemplo para la generación de un nuevo orden de corrupción siguen siendo válidos; por un lado, la necesidad de cumplir requisitos extremadamente impositivos y poco flexibles, y por otro, la falta de reglas que limiten la actuación de las autoridades, son las que pueden dar margen a esa corrupción.

Como señalamos, también se requiere la presencia de un fedatario público; la asepción más amplia nos indica que tiene éste carácter quién goza de la facultad de dar fe pública, de dar certeza respecto de actos y documentos, pudiendo ser la notarial, registral, judicial y la mercantil (1), a la cual agregaríamos la administrativa, como en el caso del Secretario y Síndico municipales; sin embargo, una gran polémica se acerca al momento de discutir si la certificación que haga un secretario de juzgado o un delegado municipal tiene real validez o se encuentra viciada por no ser la materia agraria en general o los acuerdos de asamblea de ejidos atribución propia y que por ello pueda hacer uso de su facultad fedataria.

El Reglamento de la Ley Agraria no contribuye a dilucidar esta cuestión, ya que considera como fedatario público al notario y al que ejerza dicha función de conformidad con la legislación aplicable, debiendo promover la Procuraduría Agraria la celebración de convenios con las entidades federativas a fin de que éstas provean lo necesario para garantizar que dichos fedatarios estén presentes en las asambleas cuando así proceda (art.6 R). Los alcances de éste dispositivo son realmente indefinibles (¿implicará que los gobiernos locales ordenen a los notarios la asistencia?; ¿que les proporcionen transporte?); por lo que creemos que este punto podrá dar pie a controversias y que serán entonces los tribunales agrarios los que a fin de cuentas resuelvan el tópico.

5.4.1.3.7. Acta. Deberá ser firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan y los ejidatarios presentes que deseen hacerlo, quienes en caso de no poder estamparán su huella digital; quién así lo desee, también podrá firmar bajo protesta; en los asuntos de las fracciones VII a XIV del artículo 23, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria para, finalmente, ser inscrita en el Registro Agrario Nacional (art.31). Cuando

tanto el fedatario público como el representante de la Procuraduría consideren que durante la asamblea se presentó alguna irregularidad, deberán asentarla en el acta (art.8, frac.V, e, R).

5.4.1.3.8. Otras formalidades. Podrán acudir a la asamblea mandatarios, mediante carta poder otorgada ante dos testigos ejidatarios o vecindados, pero cuando se trate de los asuntos contenidos en las fracciones VII al XIV del artículo 23 no podrá haber designación de mandatario (art.30).

5.4.2. Comisariado Ejidal.

Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, de su representación y de la gestión administrativa del ejido. Se integra con un Presidente, un Secretario y un Tesorero, así como con sus respectivos suplentes y las comisiones y secretarios auxiliares necesarios que señale el Reglamento Interno, en donde se especificarán las funciones de cada uno de sus miembros y la manera en que se ejercerán, en el entendido de que de no quedar especificado, se ejercerán las funciones de manera conjunta (art.32).

El ejercicio de sus funciones varió respecto de la legislación anterior, en donde se especificaba (art.48 L.F.R.A.) que las facultades y obligaciones debían ser en todo caso ejercidas en forma conjunta por sus tres integrantes, situación rígida que impedía la ágil solución de problemas o toma de decisiones, ya que la falta de uno de los miembros, que podía ser en muchos casos una consecuencia de enfermedad, fallecimiento o desarraigo temporal del poblado por bracerismo, nulificaba la actuación de los otros; también, por otro lado, impedía el exceso en el ejercicio del cargo por alguno de sus miembros, cosa frecuente. Ahora, se prevé la posibilidad de que sea el propio poblado el que reglamente como mejor considere esta situación, con la flexibilidad que se requiere en la actualidad.

5.4.2.1. Facultades y obligaciones (art.33).

5.4.2.1.1. Representar al ejido y administrar sus bienes con facultades de apoderado general para actos de administración y de pleitos y cobranzas, atendiendo a los términos que fije la asamblea (frac.I). Luego entonces, la misma asamblea podrá intervenir en este aspecto dentro del reglamento interior.

5.4.2.1.2. Procurar el estricto respeto a los derechos de los ejidatarios (frac.II).

5.4.2.1.3. Convocar a asamblea y cumplir sus acuerdos (frac.III).

5.4.2.1.4. Informar a la asamblea sobre sus labores y movimiento de fondos, así como del aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que se encuentren (frac.IV).

5.4.2.1.5. Las demás que la ley y el reglamento interior señalen (frac.V).

5.4.2.1.6. Sus miembros están incapacitados para adquirir tierras o derechos ejidales de cualquier tipo, excepto por herencia (art.34).

5.4.3. Consejo de Vigilancia.

Es básicamente el órgano encargado de vigilar que el comisariado ejidal cumpla sus funciones, aún cuando también las tiene propias; se integra con un presidente y dos secretaríos propietarios, y sus respectivos suplentes y al igual que en el caso del comisariado ejidal, tiene facultades específicas, pero el reglamento interior le señalará las funciones adicionales y concretas de cada miembro; en caso contrario, se entienden que funcionarán en forma conjunta (art.35). La problemática que dió origen a esta disposición es exactamente igual que la anotada para el comisariado ejidal.

5.4.3.1. Facultades y obligaciones (art.36).

5.4.3.1.1. Vigilar al comisariado ejidal para que sus actos se ajusten a la ley y al reglamento interno (frac.I).

5.4.3.1.2. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado y denunciar a la asamblea las irregularidades que haya cometido (frac.II).

5.4.3.1.3. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado (frac.III).

5.4.3.1.4. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno (frac.IV). En este punto podemos agregar la obligación de convocar a la celebración de asamblea para la renovación del comisariado ejidal y del propio consejo, cuando hubiere concluido el período y no se hubiere hecho, siempre dentro de un plazo de sesenta días contados a partir del vencimiento de funciones (art.39).

5.4.4. Disposiciones comunes.

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

Como único elemento novedoso, adicional, respecto de los requisitos exigidos por la anterior legislación (art.38 L.F.R.A.), encontramos el del arraigo laboral por la duración del encargo; con arreglo a aquella, el desarraigo ya era implícitamente prohibido para

todo ejidatario, so pena de privación de sus derechos agrarios y en el caso de las autoridades internas, además con su remoción. Con la legislación actual, se especifica esta obligación, en virtud de que el requisito de arraigo ya no es exigible para cualquier ejidatario, por lo que no lleva implícita la prohibición y su sanción, de tal suerte que fue preciso indicar la necesidad de que el comisariado ejidal y el consejo deban trabajar en el ejido; lo contrario haría imposible o muy difícil la conducción de la administración del núcleo de población.

Lo que no queda muy claro son los alcances a que se refiere cuando exige que deban trabajar en el ejido, puesto que puede tener dos implicaciones: una, que se refiera a trabajar dentro del área o superficie que es del ejido, aunque en la actividad que mejor le convenga y no necesariamente la del campo; dos, que tienen que trabajar en el poblado, pero no necesariamente deben radicar en él; y tres, que sea obligatorio desempeñar algún trabajo en y para el ejido. En nuestro concepto, siempre bajo el sentido común, entendemos que la obligación tendrá por alcance simplemente que el comisariado y el consejo deberán desempeñar actividades laborales en el ejido y no necesariamente para él o relacionadas con el campo.

5.4.4.2. Elección. El comisariado y el consejo serán electos por la asamblea, mediante voto secreto, con escrutinio público e inmediato; en el caso de empate, habrá repetición de la votación y de persistir el empate, la designación se hará por sorteo de entre los que hubieren obtenido el mismo número de votación (art.37).

Hay que precisar que la nueva ley retoma el principio contenido en la derogada, sobre la elección individualizada de los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia (art.37 L.F.R.A.); esto es, que cada uno de quienes vayan a integrarlo deberán recibir el voto directo de los ejidatarios; lo anterior obedece a que anteriormente (en el Código

Agrario, ya que éste proceso fue reformado), la elección se hacía en conjunto, por planillas, y como tal recibían la votación, de tal suerte que, por ejemplo, podía un presidente ser electo, con lo que igualmente quedaba elegido el tesorero de su planilla, pero con el sentir general en su contra, lo que generaba graves problemas.

También anteriormente se establecía que el cargo de consejo de vigilancia era ocupado por la planilla perdedora ante el comisariado ejidal, que había recibido la votación inmediatamente menor, circunstancia nada afortunada para la conducción del ejido porque el resentimiento de una a otra autoridad interna los hizo verse como enemigos, con el consiguiente desgaste para el núcleo de población. Ahora, con la votación directa, los integrantes del ejido deciden específicamente a quiénes desean que representen al poblado y quiénes que vigilen a ésta representación, quitándoles la significación de que alguien ganó o perdió en una contienda electoral, sino que por el contrario, todos han salido ganando para que se integre un equipo de trabajo con intereses comunes.

5.4.4.3. Duración. Tres años, reelegibles después de transcurrido un periodo igual; habrá suplencia automática de los propietarios por los suplentes al concluir aquéllos su periodo, en el caso de que no se hubieren celebrado nuevas elecciones. Es obligación del consejo de vigilancia convocar a las elecciones en estos casos, dentro de un plazo de sesenta días posteriores a la conclusión del periodo (art.39). Cuando por cualquier circunstancia el ejido no cuente con órganos de representación, el 20% o veinte ejidatarios podrán solicitar a la Procuraduría la convocatoria para la celebración de elecciones (art.18 R).

De nueva cuenta se varía positivamente la forma anterior de sustitución del comisariado al término de su periodo (art.44 L.F.R.A.) la cual también originaba graves conflictos internos, en virtud de que en ocasiones, la sustitución del comisariado por el consejo de vigilancia se veía como una forma de revanchismo, complicado por el hecho de que los

programas de la Secretaría de la Reforma Agraria para la verificación de la renovación de autoridades ejidales no eran puntuales en la mayoría de los casos, dando el pretexto para la ocupación del cargo por el consejo quién, aunque también tenía la obligación de convocar en sesenta días, bajo argucias, hacía prolongar el tiempo de su mandato.

5.4.4.4. Remoción. Esta podrá tener lugar en cualquier momento que así lo decida la asamblea, la que deberá reunirse expreso o por medio de convocatoria que lance la Procuraduría Agraria, a solicitud de un mínimo del 25% de los ejidatarios; el acuerdo final de remoción será tomado por medio de votación secreta (art.40).

Así pues, se presentan dos alternativas: la posibilidad de que en forma interna se convoque a asamblea, haciendo uso de los mecanismos previstos (el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia), sólo debiendo contar para que proceda con las formalidades de ley y el quorum de integración y de resolución, sin necesidad de la presencia de alguna autoridad, por ser ésta una asamblea que trata de asuntos no comprendidos en las fracciones de la VII a XIV del artículo 23.

La segunda alternativa, tiene lugar por conducto de la Procuraduría Agraria, quién a petición de veinte ejidatarios o el 20% de éstos, deberá convocar a la asamblea para que resuelva sobre la remoción de las autoridades internas, teniendo que reunir también los requisitos de ley y de quorum legal de integración y de resolución; la presencia aquí de la Procuraduría Agraria obedece a su facultad sustituta para convocar y no por exigencia de ley para validéz de la asamblea, ya que como se ha dicho, ésta no lo requiere por no ser asunto de las fracciones antes citadas del artículo 23.

Ahora bien, será causa de remoción del comisariado y del consejo, la simple voluntad de la asamblea, cuya resolución puede ser tomada sin la necesidad de que exista razón

específica para ello; por supuesto que de existir argumento especial que determine dicha remoción, ésta decisión se tomará en la asamblea sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que les resulten, las cuales se harán valer por conducto de las autoridades sustitutas.

Resultará práctico para el ejido que la asamblea convocada para plantear la remoción de sus autoridades internas también contemple que, de resultar aceptada, se proceda en la misma a la celebración de elección de sus sustitutos; sin embargo, no es indispensable, por lo que de aceptarse la remoción podrán ocupar los cargos las autoridades suplentes que correspondan al caso y convocar normalmente dentro de los sesenta días siguientes.

5.4.5. Junta de pobladores.

Es el órgano de participación de la comunidad en general, integrado por los ejidatarios y los vecindados del núcleo de población (art.41). Su creación es novedosa y creemos que obedece a la nueva realidad en las comunidades del campo, constituidas en conglomerados humanos cuyos intereses deben verse en conjunto, por lo que traspasan el ámbito estrictamente ejidal, para llegar a una posición de interrelaciones de muy diversa índole, de tal manera importantes que no es posible su aislación respecto de la actividad y los destinos del núcleo agrario.

Sus atribuciones y obligaciones generales consisten en opinar, informar, proponer, sugerir y coadyuvar ante las autoridades municipales, en conjunción con el comisariado ejidal, sobre cuestiones relacionadas con los servicios sociales y urbanos del poblado, vivienda, sanidad, sus servicios públicos, solares urbanos y su regularización y los trabajos comunitarios en general (art.42). En concreto, se otorga voz al conjunto de habitantes de los núcleos de población sobre cuestiones que afecten precisamente al asentamiento humano en general.

La integración y funcionamiento de las juntas de población es totalmente abierta, ya que la ley permite determinarlo al reglamento específico que deberán elaborar sus miembros, ejidatarios y vecindados, pudiendo incluso nombrar las comisiones necesarias para gestionar lo conducente a sus fines (art.41). En consecuencia, el contenido del reglamento respectivo se torna de primera importancia, ya que deberá precisar, en primer lugar, mediante un padrón confiable, quienes tienen la calidad de poblador, ya sea por los requisitos de ley o por aquéllos que pudieran ser adicionados con el acuerdo general; además, en el reglamento se podrían ampliar las facultades a rubros especiales; y finalmente, por el nombramiento de mesas directivas y comisiones sectoriales, que según el caso, pueden resultar de un atractivo especial para la realización de actividades políticas o sociales, entre otras.

5.5. Régimen general de la propiedad agraria.

El régimen general de la propiedad agraria cuenta con varios e importantes principios novedosos que le otorgan las características especiales para conformar el Nuevo Derecho Agrario; esta propiedad se divide, en atención a su destino, en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas (art.44).

En el Derecho Agrario Revolucionario no existía la subdivisión anterior, sino que formada la propiedad agraria en un todo, se designaban las partes o elementos que la integraban, encontrando que las tierras para el asentamiento humano eran las destinadas a la zona de urbanización ejidal (art.90 L.F.R.A.); las de uso común se constituían con las entregadas de origen al ejido, antes de su asignación para cultivo individual o colectivo, así como las que se destinaron especialmente para este fin, como los montes y pastos (art.137 y sgtes. L.F.R.A.); las tierras parceladas no tienen distinción alguna en la anterior legislación (art.52, 130 L.F.R.A.).

Acorde con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, consideramos que las tierras que no fueren asignadas específicamente a la zona de urbanización ejidal o para su explotación por campesinos, sin importar que ésta sea en forma parcelada o colectiva, se entenderán que son tierras de uso común, ya que siendo el ejido el titular de la propiedad, todos sus miembros tendrían derecho al aprovechamiento (art.51, 52, 137 L.F.R.A.).

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

Nos encontramos ante una situación importante de precisar. Al entrar en vigor la Ley Agraria y con ella la facultad de la asamblea para determinar el destino de las tierras de propiedad agraria, se nos presentan tres supuestos básicos: primero, con los ejidos ya constituidos que cuentan con tierras no dedicadas al cultivo, consideradas entonces de uso común; segundo, con los ejidos ya constituidos que recibirán tierras por resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar o por la compra de éstas, por intervención del gobierno o por la aportación directa de los ejidatarios, en cuyo caso pasarán a incorporarse al régimen ejidal; y tercero, aquéllos ejidos que se constituyan al amparo de la nueva ley, de manera voluntaria, en cuyo caso desde ese momento y con el proyecto del reglamento interior, se regulará el destino.

De cualquier manera, la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto del Registro Agrario Nacional, publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 1992 la Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido con el fin de que la asamblea de ejidatarios cuente con los elementos técnicos necesarios para llevar a cabo dicha delimitación interior; huelga decir que su contenido es realmente técnico y por ende, de muy difícil acceso para todo lego en la materia, lo que llevará a la asamblea precisamente a complicarse, teniendo que contratar los servicios de profesionales en la materia.

5.5.1. Principios generales del régimen de la propiedad agraria.

5.5.1.1. Libertad para contratar y asociarse. Se otorga libertad para que los ejidos, tratándose de tierras de uso común, o los ejidatarios, cuando se trate de sus parcelas, puedan celebrar cualquier tipo de contrato o asociación para su aprovechamiento; como única limitación a ésta libertad se establece que la duración de los contratos y asociaciones sea por un máximo de treinta años, o menos si el proyecto o fin de que se trate así lo amerita; sin embargo, esta limitante es superable porque se autoriza la prórroga del plazo de duración (art.45).

Nos encontramos ante una de las grandes transformaciones que le dan vida al Nuevo Derecho Agrario. La ley derogada era precisa en la terminante prohibición de celebrar contratos o cualquier otro acto jurídico que tendiera a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales (art.55 L.F.R.A.), aparejada como causa de privación de los derechos agrarios, consistente en la falta del trabajo personal de la tierra (art.85, I, L.F.R.A.).

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

No está claro quién se encargará de verificar que se cumpla el establecimiento del plazo máximo o los criterios para la adecuación al proyecto en la duración del contrato o asociación (¿como saber cual es el adecuado para determinada actividad?) y en el caso necesario, la prórroga de aquél contrato; tampoco quedan claras las consecuencias de violar ésta duración (muy probablemente la nulidad). En principio, consideramos que la instancia adecuada para solventar estos aspectos será la Procuraduría Agraria, aunque con la petición de la parte interesada, y en caso de conflicto, los tribunales agrarios.

Como hemos indicado, ni el ejidatario ni el ejido, por su parcela o por las tierras de uso común, necesitan pedir autorización para celebrar los actos jurídicos ya señalados; sin embargo, creemos que por razón de las limitaciones del tiempo de duración y sus prórrogas, deberán ser sometidos a la consideración de la Procuraduría Agraria en forma voluntaria y sólo como medida preventiva a conflictos posteriores, que no dudamos serán abundantes por ésta laguna en la nueva ley. También creemos que debió precisarse la instancia a la que le correspondería velar por el cumplimiento de este dispositivo y no necesariamente en forma complicada (podría ser con el comisariado ejidal) u otorgar la libertad absoluta en la celebración de los contratos o asociaciones en cuestión.

Los mismos razonamientos rigen para el caso de las tierras de uso común, pero con un alcance aún mayor, porque implica el involucramiento de derechos colectivos y no individuales.

5.5.1.2. Otorgamiento del usufructo en garantía. Este es otro principio que enmarca la conformación del Nuevo Derecho Agrario. Tanto el núcleo de población como los ejidatarios podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las parcelas respectivamente, ya sea en favor de instituciones de crédito o de los terceros con quienes se tengan relaciones de asociación o comerciales (art.46). Esto significa que los ejidos y ejidatarios involucrados en la celebración de un contrato o asociación para la explotación de terrenos de uso común o parcelas, podrán pactar obligaciones a su cargo, tales como la aportación de mano de obra, de determinados insumos, el pago de créditos u otros, en favor de terceros o instituciones crediticias, otorgando como garantía del cumplimiento los derechos de usufructo en favor de dichos acreedores de la obligación.

La legislación derogada era contundente al respecto; indicaba que los derechos agrarios eran inalienables y por tanto, no podían hipotecarse o gravarse, siendo en consecuencia inexistentes las operaciones, actos o contratos en ese sentido (art.52 L.F.R.A.), así como las resoluciones de las autoridades judiciales tendientes a privar a los núcleos de población de sus derechos agrarios (art.53 L.F.R.A.).

En otras palabras, se tendía un manto protector a la propiedad social con respecto a terceros, que limitó profundamente la canalización de cualquier tipo de recursos crediticios y de inversión productiva por parte del sector bancario y privado, impidiendo el desarrollo de esquemas productivos asociativos de los particulares con los ejidos y ejidatarios, en los que unos aportarían el capital y la tecnología y otros la tierra y la *mano*

de obra, con el consiguiente estancamiento de la propiedad social, tan criticado; recordemos tan solo que la actividad crediticia en este sector se limitó a la banca oficial, específicamente hablando, al Banco Nacional de Crédito Rural, institución con una enorme cartera vencida (posteriormente condonada) que más bien significó un histórico subsidio al ejido.

Bajo el amparo de la nueva legislación, los horizontes se abren para el particular o la banca reprivatizada en materia de inversión al campo, no siendo ya una limitante el que se trate de tierra ejidal; podemos decir que es una apertura limitada por cuanto que sólo incluye a los derechos agrarios de usufructo y no a la titularidad de éstos, pero habrá que entender también que dicha garantía opera sólo en los casos en que se hubiere contratado o asociado el aprovechamiento de los mismos derechos.

La garantía en cuestión requiere de dos requisitos específicos para su validéz: que se constituya ante fedatario público y se inscriba en el Registro Agrario Nacional; la competencia para los asuntos de garantías y la certificación de los actos y documentos relativos son competencia de la institución del notariado público o del corredor público, según sea el caso, por lo que no puede dejarse libremente a la participación de quién ejerce otro tipo de fe pública. Respecto del requisito de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, es entendible por ser el medio idóneo para conocer la situación jurídica en que se encuentra la propiedad social, lo que se traduce en la necesidad de que todo particular o institución crediticia deba exigir en forma previa a la constitución de garantía la constancia respectiva sobre la libertad de gravámen de la parcela o de las tierras de uso común, circunstancia que dudamos puedan prever los fedatarios públicos distintos al notario o corredor.

5.5.1.3. Extensión de la propiedad agraria individual. En un mismo ejido, ningún ejidatario puede ser propietario de derechos parcelarios con extensión superior al 5% de la superficie del núcleo de población ni superar el equivalente a los límites de la pequeña propiedad; para estos efectos se acumulará la propiedad ejidal y la privada (art.47).

Las implicaciones que tiene esta disposición son muy amplias e importantes; en un primer término, encontramos implícita la autorización para la acumulación de derechos parcelarios en forma individual (anterior acaparamiento prohibido) dentro del mismo ejido o en distintos, debiendo cuidarse de no rebasar los dos extremos: el 5% de las tierras ejidales (indeterminada, según la superficie del ejido) y la extensión máxima para la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o equivalentes).

Encontramos también que la ley no distingue al señalar el 5% de la tierra ejidal, por lo que no debemos nosotros distinguir en ella para estos efectos de la parcelada, de uso común o del asentamiento humano, siendo entonces claro que se refiere a la totalidad dotada o incorporadas al régimen social (art.43).

También encontramos en el texto del dispositivo la tácita autorización para que los pequeños propietarios puedan incorporarse al ejido, obteniendo el carácter de ejidatario mediante la adquisición de derechos parcelarios, solo cuidando que las superficies acumuladas entre una y otra no rebasen los límites indicados. En cierta medida podemos afirmar que esta disposición viene a homologar a ejidatarios y pequeños propietarios, por cuanto a su condición de terratenientes.

Corresponderá a la Secretaría de la Reforma Agraria la vigilancia del cumplimiento a estas disposiciones, ya sea mediante controles especiales establecidos en el Registro

Agrario Nacional para la propiedad social (art.152), su coordinación con el Registro Público de la Propiedad para la de carácter privado (de acuerdo con el artículo 154, siempre que aquél le requiera la información a éste) o incluso, con la práctica de investigaciones especiales, en cuyo caso, consideramos sólo deberá proceder como consecuencia de denuncia expresa que esté apoyada en pruebas bastantes, que hagan presumir la violación a la ley, para de esta manera evitar que la autoridad se adjudique la facultad de actuar de oficio y que genere una nueva forma de inseguridad en la tenencia de la tierra, tanto privada como social.

Con los elementos probatorios, la Secretaría concederá el derecho de audiencia al ejidatario y resolverá en consecuencia; de ser positiva la resolución, a manera de sanción se ordenará la enajenación de la superficie excedente a los límites indicados, dentro del plazo de un año, de cuyo cumplimiento deberá llevarse un control especial para el efecto de que, una vez transcurrido el término sin que se hubiere acatado, sea la misma dependencia federal la que realice el fraccionamiento y enajenación de excedentes al mejor postor, respetando los derechos de preferencia (art.80).

Consideramos que lo que anteriormente denominamos como sanción debe quedar en su carácter administrativo, ya que en realidad sólo se le impide al ejidatario tener la titularidad de excedencias, pero sin que exista en la sanción una afectación o menoscabo de sus intereses, porque recibe a cambio del fraccionamiento y venta de su tierra al mejor postor, el importe correspondiente (consultar punto 5.11.4.).

5.5.1.4. Prescripción adquisitiva. Como ya mencionamos en el capítulo de los derechos agrarios, se introduce la figura de la adquisición por prescripción adquisitiva (que no prescripción negativa) por medio de la posesión a título de ejidatario, pacífica, continua y pública por un periodo de 5 años si es de buena fé y de 10 años si lo es de mala fé

(art.48), al cabo del cual el poseedor obtendrá los derechos sobre la parcela con la calidad de ejidatario; se exceptúan y por ello se entiende que no procede la prescripción, respecto de tierras del asentamiento humano.

Para que opere la prescripción adquisitiva deberá hacerse el planteamiento ante el tribunal agrario, ya sea en la vía de Jurisdicción Voluntaria en el caso de no existir conflicto, o mediante juicio agrario en el caso de haberlo, a fin de que una vez desahogado, dicte la resolución correspondiente, la que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional para que éste le expida el certificado correspondiente. Consideramos recomendable obtener dicho reconocimiento del tribunal, aún cuando no hubiere conflicto interno y la propia asamblea hubiere reconocido el carácter del poseedor, en virtud de que los titulares de los derechos preferenciales desprendidos del original ejidatario podrían hacer reclamaciones posteriores, con los problemas de juicio agrario consiguientes.

5.5.1.5. Derecho de restitución de bienes. Se ratifica el principio de que tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que se les restituya las tierras o aguas que les hayan sido o les sean privadas ilegalmente, promoviendo ante el tribunal agrario, ya sea por sí o por conducto de la Procuraduría Agraria (art.49). Luego entonces, la acción de restitución puede tratar sobre bienes ejidales o comunales, razón por la cual no es exclusiva de las comunidades indígenas para los casos de los despojos sufridos en violación a la Ley de Desamortización de Bienes de 1856 o a partir de 1876 y, en ambos casos, el procedimiento se sujetará a los mismos términos que la ley prevé.

5.5.1.6. Fondo de Garantía Crediticia y Fideicomiso de Riesgo Compartido. Se otorga a los núcleos de población y a los ejidatarios la posibilidad de crear su propio fondo de

garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan. Sin embargo, los lineamientos para su creación y organización serán dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Sin embargo, sólo podrán participar como fideicomisarios los productores de distritos de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios, cuando sus predios no rebasen los límites de la unidad individual de dotación ejidal (10 hectáreas de riego o equivalentes) y acepten los compromisos de productividad que autorice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En resumen, podemos mencionar que el fondo de garantía, permitirá a los propietarios sociales, en forma comunal o individual, la obtención más fácil y expedita de créditos, puesto que aquél tendrá como fin garantizar dichas obligaciones; el fideicomiso de riesgo compartido vigente, limitado a los productores que no superen las diez hectáreas de riego o equivalentes, sólo cubrirá los faltantes de productos básicos y apoyará lo necesario para incrementar la productividad de la tierra, fines por demás ambiguos.

5.5.1.7. Aguas. Todos los aspectos relativos al uso de volúmenes de agua en los ejidos se rigen por la ley y normatividad de la materia (art.53). Los aguajes (nacimientos de agua, charcas) ubicados dentro de las tierras ejidales, serán de uso común y se aprovecharán según el reglamento interior o en su defecto, por la costumbre, pero acatando la ley; siempre se respetarán las asignaciones individuales (art.55).

5.5.2. Tierras para el asentamiento humano.

Conforme a la nueva Ley Agraria, son las tierras necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y se componen por los terrenos en donde se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (art.63); sin embargo, del texto mismo se desprende que también pertenecen al asentamiento humano las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización (art.66), las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad (art.67) y los solares (art.68).

5.5.2.1. Zona de urbanización y fundo legal. De primera impresión pareciera que efectivamente las tierras para el asentamiento humano se componen de dos elementos: zona de urbanización y fundo legal, por lo que entenderíamos que éstas son dos figuras distintas, con características propias; esta afirmación nos lleva a caer en confusiones al momento de intentar ubicar los otros elementos citados, por lo que se hace necesario reflexionar al respecto e intentar clarificarlo, analizando el origen y significado real de ambas acepciones.

Antonio de Ibarrola nos indica al respecto: "El fundo legal, antes casco, asiento de la población, quedaba dividido en manzanas, las que se subdividían a su vez en solares...Nació el fundo legal de la ordenanza de 26 de mayo de 1567 de Gastón de Peralta...nuestro tercer virrey, quién concedió a cada pueblo quinientas varas de terreno

por los cuatro vientos..." (2), medida que según el mismo autor fue posteriormente incrementándose. A su vez, Francisco de Solano nos dice: "Estos espacios que circundan al pueblo de indios, destinados básicamente a siembras de maíz y a productos de huerta y que suponen un cinturón agrícola, fueron definidos como fundo legal: más allá de estos terrenos comenzaban las tierras comunales y atrás de ellas, después de las distancias reglamentarias que van desde las 1100 varas a una legua, podían levantarse las propiedades de los no indígenas" (3); el mismo autor nos dice que el solar para casa, molino o venta tenía una forma cuadrada con superficie equivalente a 1,755 m², en tanto que el fundo legal para pueblos también era cuadrado, con 1,200 varas por lado y con equivalente a 1'011,231 m² (4).

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., la voz Fundo Legal nos dice: "...se aprecian dos vertientes significativas...se considera al fundo legal como aquella porción de suelo que se dedica o se asigna legalmente para el establecimiento de una población...se trata de una extensión de suelo destinada a un asentamiento humano o a la constitución de una zona urbana, aunque su uso sea todavía sobre todo agrario...En la legislación histórica mexicana... garantizar...una determinada porción de suelo...para levantar su casa y su vivienda, sino también la reserva y delimitación precisa de las áreas de los servicios públicos...y previsiones para su futuro crecimiento y desarrollo..." (5).

Por su parte, Antonio de Ibarrola cita a Don Angel Caso diciendo: "Hace notar Caso que a veces se hace indispensable crearla (la zona de urbanización), por no existir fundo legal" (6).

La Ley Federal de Reforma Agraria derogada establecía (art.90) que toda resolución presidencial dotatoria de tierras debía determinar la constitución de la zona de

urbanización ejidal; agregaba que el poblado ejidal (sic; entendemos que se refiere a los terrenos ocupados por el caserío) podía establecerse en dos alternativas: en su fundo legal, cuando lo tenga, constituido conforme a las leyes de la materia, ó en la zona de urbanización concedida por resolución agraria.

Así las cosas, entendemos que en realidad la nueva ley no cita a dos figuras distintas entre sí, con características también distintas, sino que en realidad se trata de la misma, aunque con un nacimiento distinto. Fundo legal es la denominación originalmente otorgada al área específica del poblado, cuando su constitución se realizaba por medio de cédulas u ordenanzas, especialmente para las comunidades indígenas, de tal suerte que muchas de éstas ya contaban con sus propios fondos legales, aún incluso antes de que se constituyeran en ejidos; para aquellos poblados (terrenos ocupados por el caserío, art.90 L.F.R.A.) que no recibieron fundo legal y que llegan a constituir el centro urbano de los ejidos, la ley establece que se debe crear la zona de urbanización, denominación relativamente reciente, equivalente al antiguo fundo legal.

El fundo legal tiene un carácter más amplio, cuenta con una área mayor que comprende las reservas para el crecimiento de la zona de urbanización y las superficies destinadas a los servicios públicos que requieran superficies extensas, tales como caminos, sistemas de riego, etc.; la zona de urbanización es más específica, cuenta con una área menor, comprendiendo los solares y las superficies necesarias para los servicios públicos localizables en edificios e instalaciones especiales, tales como escuelas y edificios públicos.

En realidad el uno comprende al otro, el fundo legal a la zona de urbanización, en el caso de que se hubiere constituido el primero, ya que en caso contrario, se creará el segundo pero debiendo incluir los elementos del fundo; así, por ejemplo, en la constitución de los

Nuevos Centros de Población se contemplaba obligatoriamente la formación de las zonas de urbanización, ya que por ser precisamente de nueva creación no podía darse el caso de la preexistencia de fundos legales. En consecuencia, las características que la ley le señala al asentamiento humano son aplicables tanto para el fundo legal como para la zona de urbanización.

Otro aspecto importante es el caso de la localización del poblado ejidal, del área del caserío, dentro o fuera de las tierras ejidales. En el primer caso, será entera competencia de la asamblea delimitar la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, respetando solamente los derechos parcelarios, la ley y normatividad de la materia (incluyendo a la de la SeDUE, hoy SeDeSol) (art.65); sin embargo, para la localización, deslinde y fraccionamiento se requiere la intervención del municipio (art.66); esto es, cuando el poblado se ubique en terrenos ejidales la asamblea tendrá entera libertad para acordar lo necesario hacia el interior, pero se sujetará a la ley y municipio hacia lo exterior.

Pero en el caso de que la ubicación del poblado no sea en terrenos ejidales, circunstancia no prevista por la ley, nos encontramos ante una posible fuente de conflictos. Creemos que en este caso las decisiones hacia el interior, con la delimitación, así como hacia el exterior, con la localización, deslinde y fraccionamiento, se encuentran enteramente en manos de la normatividad y autoridades competentes en la materia, locales y federales; del texto mismo de la ley se desprende que la constitución de la zona de urbanización deberá hacerse cuando ello sea posible (art.68), interpretando de esto que implícitamente la misma legislación considera el caso de que la zona de urbanización no sea posible delimitar por localizarse fuera de los terrenos del ejido, con lo que entonces la competencia para decidir al respecto le corresponderá a las autoridades competentes en la materia y la asignación de solares se regirá por las disposiciones del Derecho Civil común.

En caso de que se proceda a la delimitación del asentamiento humano y dentro de ella, de los solares en la zona urbana, se podrá constituir una Comisión Vecinal con igual número de ejidatarios y vecindados en un máximo de diez, cuya función será la de coadyuvar en los trabajos, orientando, auxiliando y apoyando (art.54 al 57 R).

Hechas las anteriores reflexiones, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, son elementos o figuras que aunque no comprendidas formalmente dentro del asentamiento humano, si son adyacentes por no tener una localización propia. Además, bajo la ley tendrán las mismas características del fundo y zona de urbanización (art.63).

5.5.2.2. Características. El fundo legal, de existir, o el area destinada por la asamblea para el asentamiento humano, se convierte en irreductible; esto es, no se podrá disminuir la superficie destinada a tal efecto, con lo que se torna importante que la asignación se realice con todo cuidado; el simple hecho de la delimitación también le otorga las características de inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo la excepción de que se aporte al municipio o entidad pública competente para la prestación de servicios públicos, bajo la vigilancia de la Procuraduría Agraria (art.64), y de los solares de la zona urbana, que son de propiedad plena de sus titulares; la violación de este dispositivo, específicamente por lo que respecta a su aportación para servicios públicos, implica la nulidad del acto de pleno derecho (art.64).

Curiosamente, el dispositivo legal que establece las excepciones a la regla no indica la figura de la expropiación, para definir el medio que permita otorgarle el destino de la tierra para un servicio público, como precisamente se establece en el capítulo correspondiente (art.93, frac.I), sino que le otorga facultad potestativa para decidir sobre

la aportación de tierras; luego entonces, debemos entender que será voluntaria la aportación de áreas para servicios públicos y en este caso el ejido aportante no perderá la propiedad sobre tales superficies, por lo que no le serán segregadas y por ende, seguirá gozando de sus derechos en el momento y bajo las circunstancias en que se hubiere acordado la aportación a la entidad pública prestataria del servicio, lo cual es de capital interés.

Aquí, la intervención y vigilancia de la Procuraduría Agraria nos parece encomiable para proteger los intereses ejidales frente a la entidad oficial, traduciéndose en una muestra importante de la protección de los particulares frente a la administración pública, tanto anterior como posterior a la consumación, quién en un momento dado, ante la negativa del ejido para acceder a la aportación de las tierras, no tiene más que plantear la expropiación bajo la causal de prestación de un servicio público.

5.5.2.3. Reserva de crecimiento de la zona de urbanización. Debemos recordar que por ser parte integrante de las tierras para el asentamiento humano, la reserva de la zona de urbanización tiene las características de irreducible, inalienable, inembargable e imprescriptible, hasta el momento en que fuese requerida para dar paso a los programas autorizados de crecimiento del poblado o área del caserío, con lo que cambiará su estatus de reserva para ser fraccionada en solares, los que una vez adjudicados pasarán a incorporarse a la propiedad privada, perdiendo entonces las características de referencia. Así mismo, de existir fundo legal, se procederá a la delimitación de esta zona, respetando los límites concedidos.

Es competencia de la asamblea la delimitación de ésta reserva respetando las leyes de la materia, siempre que los terrenos donde se pretenda localizar sean ejidales del propio poblado (art.65), ya que de no ser así, aún cuando la ley no es muy precisa (art.68), la

delimitación sólo le corresponderá a las autoridades locales y federales competentes, ajustándose a los programas correspondientes debidamente autorizados.

Como se mencionó anteriormente, la localización, deslinde y fraccionamiento de la reserva de crecimiento deberá realizarse con la intervención de las autoridades municipales, observando las normas técnicas que emita la SeDUE (hoy SeDeSol) (art.66).

5.5.2.4. Superficies para los servicios públicos. Sea que exista fundo legal de la población o se constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, deberá considerarse la asignación de las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad (art.67). En este caso contemplamos dos diferentes tipos de superficie para asignar: la necesaria para los edificios en donde se presten servicios públicos que sólo requieren una área reducida para la atención al particular, tales como oficinas, escuelas, edificios públicos (ayuntamiento, cárcel u otro similar), y la superficie necesaria para aquéllos servicios que requieren áreas más amplias o espacios abiertos, tales como corrales de inspección fito y zoo sanitarias, rastros y otros.

Nuevamente mencionamos que siendo una facultad de la asamblea, sólo lo será completamente cuando éstas superficies sean tomadas o asignadas de las tierras del ejido, porque de lo contrario (art.68) es entera competencia de las autoridades locales del ramo, quienes en su caso, harían valer las facultades expropiatorias.

5.5.2.5. Solares. Ya se ha dicho que es un derecho de todo ejidatario recibir en forma gratuita un solar en la zona de urbanización (exclusivamente uno, art.49, frac.II, R), cuya exigibilidad se encuentra sujeta a la existencia de fundo legal del ejido o a la constitución de la zona de urbanización, que sólo será posible si se localiza dentro de los terrenos del

ejido; en caso de que no existan cualquiera de estos dos supuestos, el ejercicio de este derecho quedará "a salvo" (expresión muy usada en el medio, que denota todo aquello a lo que se tiene derecho pero que no se puede tomar hasta que existan las condiciones) para cuando se den las condiciones.

La asignación del solar se hará por la asamblea, la cual tiene la facultad de determinar la extensión que le corresponderá a cada ejidatario, pero debiendo buscar la equidad, atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región, y darle la participación al municipio conforme a la ley de fraccionamientos que corresponda (art.68); la asignación se hará ante un representante de la Procuraduría Agraria y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, quién expedirá los certificados correspondientes, equivalente al título oficial de propiedad.

Previa a la asignación de los solares, deberá hacerse la delimitación, numerando y midiendo la extensión de cada uno de los solares, haciéndose constar en un plano que deberá ser aprobado por la asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional; en todo caso, consideramos recomendable que estos trabajos contemplen tanto al número de ejidatarios y vecindados, incluyendo a los hijos que ya fueren independientes; en otras palabras, que se tome en cuenta el establecimiento de solares de reserva y de explotación en beneficio del mismo ejido. El texto de la ley (art.68) indica que la asignación de solares debe de hacerse por la asamblea pero no indica que deba ser en asamblea, pero se entiende que así será, atendiendo a que ésta facultad le corresponde bajo la fracción VII del artículo 23, que además es de aquéllas que requieren la asistencia de la Procuraduría Agraria, mismo requisito para proceder a la asignación del solar.

Hecha la asignación, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados (art.68); en ambos casos, los beneficios resultantes son para el núcleo de población, que podrían

ser destinados para sufragar los gastos generales de administración. Los certificados expedidos por el Registro Agrario Nacional acreditan la propiedad de su titular sobre el solar que amparan, regulándose por el derecho común, por lo que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad (art.70). Esto es, con la asignación del solar al ejidatario y su inscripción en el Registro Agrario Nacional, se produce una desincorporación del régimen de propiedad social, para ser sujeto al derecho común como propiedad privada.

Para prever las controversias que frecuentemente tienen lugar, con mayor razón ahora que los ejidos podrán proceder a la regularización de sus zonas urbanas, el reglamento de la ley establece que son legítimos poseedores las personas que están en posesión de un solar en concepto de dueño y no quién lo posea por virtud de un acto jurídico por el cual, el legítimo propietario o poseedor le hubiere entregado el solar en calidad de usufructuario, usuario, arrendatario o cualquier otro título que se le confiera al poseedor derivado (art.51 R). Dicho legítimo poseedor podrá solicitar el título acreditando los extremos que el reglamento establece, tales como acreditar la posesión y su identificación (art.53 R).

5.5.2.6. Parcela escolar. Es también facultad de la asamblea la asignación de determinada superficie para la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales del ejido; su uso se normará mediante el reglamento interno (art.70).

En este punto llamamos la atención sobre el hecho de que tiene lugar un cambio completo, respecto de las disposiciones recién derogadas en materia de la parcela escolar, las que señalaban que la constitución de la parcela escolar era obligatoria, con una superficie equivalente a la unidad de dotación (10 hectáreas de riego), y en el caso de las

escuelas rurales que carecieran de parcela, se les daba prioridad absoluta para adjudicarles las parcelas vacantes o para que se les incluyera en las ampliaciones (art.101 L.F.R.A.); la explotación y distribución de los productos se sujetaba al reglamento que dictara la Secretaría de la Reforma Agraria (art.102), con preferencia a sufragar los gastos de la escuela e impulsar la agricultura.

Tales disposiciones generaron diversas controversias respecto a la titularidad de las parcelas escolares, que incluso llegaron a causar fracturas internas en los ejidos; en algunos casos, se llegó incluso al absurdo de que los directivos de las escuelas interpretaran la ley en el sentido de que al señalar ésta que debía adjudicarse una parcela a la escuela, ésta parcela pasaba entonces en propiedad del centro educativo o cuando menos a su control, por lo que planteaban su independencia respecto de las autoridades ejidales y del mismo núcleo de población; por otro lado, también se entraba en conflicto con el asunto del destino de sus productos, llegando a pretender un manejo autónomo y que siguiendo a la ley, según su destino para los gastos de la misma escuela, se incluían compensaciones de sueldos y otras erogaciones similares.

Con la reforma, se retira la obligatoriedad de esta disposición para dejar la creación de la parcela escolar al arbitrio del ejido, con la extensión que éste decida, a quién, en el caso de acordarlo positivamente, le quedará tanto el control de su operación como el del destino de sus productos, de no acordar otra cosa en el reglamento interno.

5.5.2.7. Unidad agrícola industrial de la mujer. Es también facultad de la asamblea la creación de ésta unidad, determinar su extensión y localización (aunque la ley recomienda que se ubique en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización) que se destinará al establecimiento de granjas agropecuarias o de industrias rurales, para el aprovechamiento de las mujeres mayores de 16 años del núcleo de población, donde se

podrán integrar las instalaciones que tengan como destino el servicio y protección específica de la mujer campesina (art.71).

Al igual que la parcela escolar, en su antecedente inmediato se establecía la obligatoriedad en la asignación de una superficie igual a la unidad de dotación-en los ejidos ha constituirse; en aquéllos ya existentes, se indicaba que se otorgaría preferencia para conformar esta unidad con las parcelas vacantes o en la dotación de ampliación, de haberla (art.104 L.F.R.A.).

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

5.5.2.8. Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Es la unidad parcelaria que la asamblea tiene la facultad de constituir con la extensión que estime prudente, para ser destinada a las actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, comuneros y vecindados mayores de 16 y menores de 24 años; será administrada por un comité exprofeso, designado sólo por los integrantes y los costos de operación serán cubiertos por los miembros de la unidad (art.72)

Es pues, un medio para encauzar las actividades e inquietudes de todo tipo de la juventud del poblado; no tiene un antecedente específico, por lo que consideramos que su creación

seguramente es una respuesta al abandono de la juventud campesina en sus aspiraciones y a la reducción en sus expectativas de obtener su propio medio de subsistencia.

5.5.3. Tierras de uso común.

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

5.5.3.1. Características. Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que medie una decisión de la asamblea en otro sentido, que podrá ser para proceder a su parcelamiento, reconocer o regularizar su tenencia, destinarlas al asentamiento humano (art.56), para su aportación a sociedades civiles y mercantiles (art.75) o acordarles otro destino y régimen de explotación (art.23, frac.X).

En el caso de mantenerse como tierras de uso común, la regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios y vecindados se establecerán en el reglamento interno; sin embargo, de no haber una disposición de asamblea que indique otra cosa, se entiende que los derechos sobre estas tierras les corresponde por partes iguales a los miembros del núcleo de población (art.56, frac.III), a quienes el Registro Agrario Nacional les deberá expedir el certificado que ampare esos derechos.

Se entiende que sólo en el caso de que la asamblea resolviera sobre la aportación de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil, deberán satisfacerse determinados requisitos que en su oportunidad se analizarán, entre los cuales se cuenta la necesidad de

que el caso sea de manifiesta utilidad para el núcleo de población y la obtención de opinión favorable de la Procuraduría Agraria; en cualquier otro caso, será decisión únicamente de la asamblea. En ésta situación, la celebración de la asamblea deberá reunir los requisitos de quorum especiales para las asambleas que tratan de asuntos de la fracción VII a la XIV del artículo 23 ya comentado en los puntos 5.4.1.3.3. y 5.4.1.3.4. y que el reglamento de la ley ratifica (art.8, frac.I R); éste dispositivo contiene reglas generales sobre la celebración de este tipo de asambleas que, sin embargo, resultan aplicables para las que tengan verificativo en los términos de la ley y que además ya se han comentado en los puntos anteriores.

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

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

5.5.3.3. Plano interno. Es aquél resultante de los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, elaborado por el Registro Agrario Nacional en auxilio del poblado

(art.25 R). Se integrará una comisión auxiliar nombrada por la asamblea para el adecuado desarrollo de las acciones de delimitación y destino (art.26 a 28 R).

5.5.4. Tierras parceladas.

Las constituyen todas aquellas tierras que están formalmente parceladas en favor de los ejidatarios; en otras palabras, son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenece el derecho de su aprovechamiento, uso y usufructo, sin más limitaciones que las que la ley marca, pero donde podemos incluir el derecho de disposición. Estos derechos se amparan con el Certificado correspondiente o, en su caso, con la resolución del tribunal agrario (arts.76,77 y 78).

El parcelamiento puede ser formal o económico; el primero es aquél que tiene lugar por razón del derecho, por medio de una resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional (juicio agrario ante el tribunal correspondiente) o resolución de asamblea (art.3 R); en este último caso, se someterá al procedimiento y formalidades estipuladas en el capítulo correspondiente del reglamento de la ley (art.29 al 40 R); el parcelamiento económico es aquél que se realiza de hecho, sin mediar ninguna de las resoluciones indicadas y que sólo puede realizarse sobre tierras que no estén formalmente parceladas, siempre que no se trate de tierras dónde se ubica el poblado o que hayan sido expresamente destinadas por la asamblea al asentamiento humano.

5.5.4.1. Contratos sobre derechos de uso y usufructo. El titular de la parcela tiene una gran libertad para aprovechar sus derechos de uso o usufructo, lo que puede hacer por sí o por terceros, sin necesidad de obtener la aprobación de la asamblea o de cualquier otra autoridad; entonces, podrá aportar esos derechos de usufructo a sociedades mercantiles o civiles; con los terceros, sean o no ejidatarios, se podrán celebrar contratos de aparcería,

mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley (art.79). Solo habrá que recordar que la duración de estos contratos deberá ser acorde al proyecto productivo, con límite de treinta años, prorrogables (art.45).

5.5.4.2. Trasmisión interna de parcelas. Dentro del régimen de propiedad social y sin que implique su desincorporación a éste, la titularidad de los derechos parcelarios podrán ser enajenados a ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población, bastando que sea por escrito, ante dos testigos, y que se notifique al Registro Agrario Nacional, quién deberá expedir los nuevos certificados parcelarios; también se informará al comisariado ejidal para su asiento en el libro de control; la única limitación es el respeto al derecho del tanto que tienen el cónyuge e hijos del titular y que deben ejercer dentro de un período de treinta días naturales a partir de la notificación respecto de la enajenación, por lo que dicho titular vendedor tiene la obligación de efectuar fehacientemente esta notificación, bajo pena de nulidad de la venta (art.80).

5.5.4.3. Dominio pleno de parcelas. La asamblea puede otorgar el dominio pleno a los ejidatarios sobre sus parcelas, siempre que la mayor parte de éstas hayan sido delimitadas y asignadas, para lo cual deberá seguirse el procedimiento de celebración de asamblea previsto en el artículo 23, fracciones VII a XIV; esto es, la aprobación requerirá el quorum de asistencia y resolución señalado en los puntos 5.4.1.3.3. y 5.4.1.3.4., con lo que evidentemente no será fácil lograr concretar la desincorporación de la parcela al régimen de la propiedad social, por tener que contar con el beneplácito de la mayoría de los ejidatarios y la participación de la Procuraduría Agraria (art.81); después, tendrán lugar las formalidades que materialicen dicha desincorporación, para lo cual, los ejidatarios interesados deberán solicitar que se dé de baja la inscripción en el Registro Agrario Nacional, quién expedirá el título de propiedad, mismo que debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad local (art.82)

Nos encontramos ante una situación ambigua que puede generar controversias: el momento en que las unidades parcelarias dejan de pertenecer al régimen ejidal para incorporarse al derecho común. En primer término, dice la ley que los ejidatarios interesados podrán asumir el pleno dominio de sus parcelas cuando lo deseen, una vez que la asamblea lo hubiere acordado, para lo cual deberá formalizar mediante la baja que solicite de sus tierras al Registro Agrario Nacional, quién le expide el título de propiedad, y se inscriba éste en el Registro Público de la Propiedad local; entonces, bajo este dispositivo podemos entender que la desincorporación tiene lugar de hecho, con la celebración de la asamblea y el acuerdo de la misma, lo cual se puede acreditar con el acta de su verificación y los documentos que comprueben su legal convocatoria; y de derecho, la incorporación de las tierras antes ejidales al régimen del derecho común mediante la asunción de su dominio pleno, tendrá lugar en el momento en que se dé de baja el título expedido por el Registro Agrario Nacional, para después inscribirse en el Registro Público de la Propiedad local.

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

Creemos que la desincorporación ejidal tiene lugar con dos extremos: el acuerdo de asamblea y la voluntad del ejidatario para asumir el dominio pleno, materializando dicho acuerdo mediante la expresión de su voluntad en la solicitud de cancelación de inscripción al Registro Agrario Nacional; lo demás, la cancelación del Registro Agrario Nacional, expedición de título e inscripción en el Registro Público de la Propiedad serán elementos de formalidad que no afectan la validez de la adquisición del dominio pleno.

5.5.4.4. Derecho del tanto. Una vez adoptado el dominio pleno y se proceda a la transmisión de la parcela, en la primera enajenación tienen derecho del tanto, en el siguiente orden: los familiares del enajenante, las personas que la hubieren trabajado por más de un año, los ejidatarios, vecindados y el núcleo de población; contarán con treinta días naturales a partir de la notificación que se les haga para este fin, la cual es obligatoria so pena de nulidad de la venta en caso de no cumplirse. Como es obligación del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia verificar que se cumplan las notificaciones a los derechos del tanto, dicha notificación podrá hacerse por conducto del mismo comisariado ejidal, ante dos testigos o personalmente ante fedatario público (art.84); en cualquiera de los dos casos, el comisariado deberá publicar la relación de bienes o derechos a enajenar.

El procedimiento para ejercitar el derecho del tanto no se especifica en el texto legal, pero consideramos que en la notificación antes aludida o en la publicación del comisariado ejidal sobre los bienes o derechos a enajenar deberá señalarse fecha y lugar para ese fin, cuando y donde deberá acudir el fedatario público, quién dará fe de las posturas que se presentarán ante el comisariado ejidal quién, en el caso de recibir posturas iguales por derechos iguales, realizará un sorteo para determinar la preferencia (art.85).

Quando quienes ejerzan el derecho del tanto sean personas ajenas al núcleo de población o no se hubiere ejercitado éste derecho y adquieran la parcela igualmente personas ajenas, en lo que la ley considera como la primera enajenación, ésta se hará cuando menos al precio que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito y estará libre de impuestos o derechos federales para el enajenante (art.86).

5.5.5. Tierras ejidales en zonas urbanas.

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

En principio se entiende que al expresar tierras ejidales se comprende a todas éstas, las parceladas, de uso común y las destinadas al asentamiento humano, incluyendo su área de reserva de crecimiento; entonces, se podrán beneficiar tanto los ejidatarios en lo individual con sus parcelas y solares, como el ejido en lo colectivo con las tierras de uso común, las reservas del asentamiento humano, la parcela escolar, las unidades destinadas para la mujer y para la juventud.

Creemos que la intención del precepto es legalizar la práctica permanente de urbanizar las parcelas cuando éstas se encuentran aledañas a los centros de población, por dos razones básicas: que inexorablemente se vén incorporadas por el crecimiento natural,

especialmente de las más importantes ciudades; y que, por otro lado, la ubicación en las inmediaciones de los centros urbanos hacen antieconómico el cultivo y cosecha, ya que es constante el robo de ésta, la destrucción de plantas, el vandalismo en general y finalmente, la negativa influencia climática y de contaminantes.

Debemos comentar que los ejidos y ejidatarios localizados en las inmediaciones de centros urbanos tendrán que tener especial cuidado de hacer valer éste derecho en el momento oportuno, para de esta manera obtener provechos significativos en la urbanización de sus tierras y no esperar a que sean las autoridades quienes hagan valer la expropiación con el mismo fin; por otro lado, también éste razonamiento será motivo de aceleramiento de los ejidos en el proceso de urbanización, basado en la desconfianza de que pueda tener lugar la expropiación antes que la decisión de ejercer este derecho.

El procedimiento para hacer valer este derecho queda comprendido en las atribuciones de la asamblea, tanto si se trata de unidades parcelarias como de tierras de propiedad colectiva, salvo en el caso de los solares de la zona de urbanización que se regulan por el derecho común; sin embargo, siempre en ambos casos, deberán respetarse los lineamientos legales de la materia.

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

5.5.6. División y fusión de ejidos.

La Ley Agraria contempla la posibilidad de que los ejidos puedan dividirse o fusionarse a otros; al amparo del artículo 107, no habiendo disposición en contra, resulta que también existe ésta posibilidad para las comunidades indígenas que incluso, en forma tácita, se prevé la división en el caso del acuerdo de transformación de comunidad en ejido y que el 20% de sus miembros decidiera permanecer con aquél carácter, con las tierras que les correspondan (art.104).

El citado ordenamiento sólo enuncia ésta posibilidad como competencia exclusiva de la asamblea (art.23, frac. XI), la cual requiere de las formalidades de quorum y resolución legales referidos en los puntos 5.4.1.3.3. y 5.4.1.3.4., entre los que se cuenta la asistencia de representante de la Procuraduría Agraria y de fedatario público, pero no establece requisitos y procedimiento en general. Como antecedente del caso tenemos que la ley derogada establecía ésta posibilidad, cuyo expediente se iniciaba a petición de parte o de oficio ante la delegación agraria, quién emitía su opinión y se resolvía mediante resolución presidencial (art.339, 341 LFRA), la que al ser ejecutada llevaba implícito el apeo y deslinde, la constitución de nuevas autoridades internas y la inscripción en el Registro Agrario Nacional (art.342 LFRA); en otras palabras, quedaba un tanto al arbitrio de la autoridad agraria.

En el caso del Nuevo Derecho Agrario consideramos que ámbos casos deberán ser promovidas por el núcleo de población interesado, ante el tribunal unitario agrario competente, en la vía de jurisdicción voluntaria de no existir conflicto o en la del juicio agrario de haberlo. Como en su oportunidad se señala, creemos que la división y la fusión son dos acciones que quedarían comprendidas en la que hemos denominado como Acción Agraria Genérica, comentada en el punto 5.19.6. de nuestro trabajo.

Cabe cuestionarse respecto de cuando procedería una división y cuando una fusión, o incluso ámbas a la vez ya que la primera puede acarrear forzosamente la segunda; en el caso de la fusión, creemos que bastará que lo acuerde la asamblea, en los términos de ley citados; tratándose de la división se volverá más complejo, por la atención que deberá darse al resultado de la misma división; así pues, es necesario tener presente los criterios sobre los supuestos que podrían darse; en nuestro concepto procederá una división siempre que el número de ejidatarios de las secciones resultantes y que se convertirán en otros tantos núcleos de población, no resulte inferior al número mínimo exigido por la ley para promover la propia división (20 ejidatarios o el 20% de sus integrantes, art.24) y que la superficie que les corresponda a los nacientes ejidos no constituya minifundios o sea superior a los límites de la propiedad.

Como comentario final diremos que si la ley prevé un mínimo para crear ejidos, llamada capacidad agraria, luego entonces habrá también un mínimo para que estos subsistan, una especie de capacidad agraria en sentido inverso, la que en caso de desaparecer implique la forzoza desaparición del ejido como tal, circunstancia que deberá ser considerada al autorizar la división y fusión de ejidos.

5.5.7. Terminación del régimen ejidal.

Es competencia de la asamblea resolver sobre la terminación del régimen ejidal, para lo cual el núcleo de población deberá solicitar a la Procuraduría Agraria el dictamen que determine la inexistencia de las condiciones para su permanencia (art.23, frac.XII), hecho lo cual, el acuerdo se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el de mayor circulación local (art.29) y por supuesto, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional El efecto de la terminación del régimen ejidal consta de dos partes: la liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido y la asignación en pleno dominio de las tierras ejidales

a los integrantes del núcleo hasta llegar al límite de la pequeña propiedad individual, quedando exceptuadas las tierras excedentes a dicho límite, las del asentamiento humano y los bosques o selvas tropicales.

Como razones para que prospere la terminación del régimen podría ser la consecuencia de la división de ejido, porque las tierras ejidales sean susceptibles de beneficiarse con el desarrollo urbano, que la expropiación total o parcial de las tierras que hicieren incostruable la explotación o el abandono del ejido.

5.6. Constitución de nuevos ejidos.

Como ya se mencionó en la parte relativa a la capacidad agraria, de acuerdo con el Nuevo Derecho Agrario, al estar totalmente terminada la fase del reparto masivo de la tierra mediante su afectación a los particulares, la constitución impositiva de los ejidos por acto de autoridad deja de existir; en su lugar aparece la posibilidad de que se siga constituyendo propiedad social, pero de forma estrictamente voluntaria. Los nuevos ejidos que así se constituyan pasarán a formar una nueva modalidad de este régimen de propiedad que aunque social, no deja de tener ciertas características que le asemejan a una especie de sociedad mercantil o civil.

Los requisitos que la ley exige para la constitución de un ejido, la capacidad agraria colectiva, son contar con un mínimo de 20 individuos, que cada uno de ellos aporte tierra y se cuente con un proyecto de reglamento interno, debiendo ambas constar en escritura pública, la que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional (art.90). El nacimiento formal del ejido con personalidad y patrimonio propios, tiene lugar a partir del momento en que se efectúe la inscripción mencionada, quedando las tierras aportadas enteramente incorporadas al nuevo régimen de propiedad y regida por la Ley Agraria. Se especifica que la aportación de tierras para constituir un ejido en fraude de acreedores será nula.

Los ejidos ya constituidos, que hubieren adquirido por cualquier medio tierras bajo el dominio pleno, podrán incorporarlas también al régimen ejidal, debiendo tramitar el comisariado ejidal la inscripción en el Registro Agrario Nacional (art.92); se entiende que al hablar del ejido como propietario, la titularidad de estas tierras le corresponde al núcleo de población, por lo que deberá tomar la decisión la asamblea general, con los requisitos exigidos para los acuerdos del artículo 23, fracción X de la ley, ya que dichas tierras son consideradas como de uso común.

Pero notamos que la ley no habla del caso de los ejidatarios en lo particular, de la posibilidad de que éstos puedan adquirir tierras distintas de su unidad parcelaria bajo el régimen del dominio pleno pero que desee incorporarlas al régimen ejidal, como parte integrante de su parcela o como otra unidad para si o para familiares; es posible que no sea el caso de constituir un nuevo ejido por no contar con la capacidad colectiva o simplemente porque su intención sea el mantenerse dentro de su propio ejido. En el caso, consideramos que siendo el régimen de propiedad social una decisión de la asamblea, será a ella a la que le corresponda igualmente autorizar la incorporación ejidal de tierras del dominio pleno en forma individualizada, aún en el caso de que no estuvieren aledañas a las tierras del ejido.

Habrá quién se cuestione qué ventajas pudiera tener la desincorporación del régimen de propiedad privada para trasladarla al social, sobre todo a la luz de la reforma que le otorga una nueva cara al Derecho Agrario, permitiendo los caminos para la privatización del campo; pero he aquí cuestiones de muy diversa índole que tienen un alcance más bien práctico. En primer lugar, la ley de la materia no señala limitación alguna para la transformación del régimen privado al social y viceversa, por lo que puede darse una serie de transformaciones según convenga a los intereses de sus miembros; también debemos

recordar que el régimen social recibe ciertas ventajas y estímulos de carácter fiscal y crediticio, otorgando facilidades y sistemas simplificados así como líneas de crédito con intereses relativamente bajos, amén de otras ventajas, tales como insumos, asesoría técnica agropecuaria y forestal (S.A.R.H.) y de organización en general (S.R.A.).

5.7. Reglamento interior del ejido.

Establece la normatividad conforme a la cual todo ejido debe operar, adoptada sin más limitaciones que las que señala la ley, el cual deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional para el caso de los ejidos ya constituidos y en el caso de los de nueva constitución, deberá hacerse constar en escritura pública en forma previa a su inscripción en el Registro (art.90, frac.IV); en forma general, debe contener: la organización económica y social del ejido, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, las que señale la ley y las que considere pertinentes el ejido (art. 10).

A lo largo del texto de la ley encontramos como disposiciones específicas que el reglamento interior debe normar: a) Derechos agrarios y requisitos adicionales para adquirir éste carácter (arts.14,15), b) frecuencia en la celebración de asamblea y facultades adicionales de ésta (art.23), c) forma y extensión de las funciones de cada integrante del comisariado ejidal, sus comisiones y secretarios auxiliares (art.32), d) facultades adicionales del Comisariado Ejidal (art.33), e) facultades del Consejo de Vigilancia y funcionamiento de sus integrantes (arts.35,36), f) regulación de aguajes (art.55), g) regulación en el ejercicio de los derechos sobre parcelas asignadas a grupos de ejidatarios (art.62), h) regulación del uso de la parcela escolar (art.70), i) regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común y los derechos y obligaciones de ejidatarios y vecindados respecto de ellas (art.74).

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

5.8. Expropiación de bienes ejidales y comunales.

Son causas de expropiación por utilidad pública: I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función pública; II. El ordenamiento urbano y ecológico, las reservas territoriales y las áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; III. La promoción y ordenamiento del desarrollo y conservación de recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; IV. La explotación, procesamiento y conducción del petróleo y de otros elementos naturales, así como el establecimiento de plantas relacionadas; V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; VII. Construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje, obras que faciliten el transporte, líneas de energía, obras hidráulicas y pasos de acceso; VIII. Las demás que señala la Ley de Expropiación y otras leyes (art.93).

5.8.1. Procedimiento de expropiación. Este se lleva a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, culminando con resolución presidencial y mediante indemnización. Se inicia con la solicitud de la parte interesada, según la causal de utilidad pública que se hiciera valer y en el caso de la administración pública se hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda por sus funciones de ley; dicha

promoción deberá especificar los terrenos sujetos a la expropiación, la causal planteada y los elementos de convicción que la apoyen; la Secretaría efectuará el estudio de la solicitud y pedirá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABiN) la elaboración del avalúo correspondiente de las tierras, al cabo de lo cual elaborará el dictámen que sirva de base para el decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública, los bienes por expropiar y la indemnización.

El decreto expropiatorio se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se notificará al núcleo de población afectado; la parte, dependencia o entidad que resulte beneficiada por la expropiación deberá cubrir el monto de la indemnización ante el Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal (FiFoNaFE) o por medio de garantía suficiente, hecho lo cual la Secretaría procederá a la ejecución formal y material del decreto, entregando la posesión de las tierras expropiadas (art.94); la ocupación de tierras en forma previa al decreto está prohibida, a menos que hubiere el consentimiento del ejido o ejidatarios afectados (art.95).

5.8.2. Indemnización. Como lo establece la misma Constitución, deberá darse sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización; ésta indemnización será fijada por la CABiN con base en el valor comercial de los bienes expropiados (como cualquier avalúo de bienes con fines comerciales) y en el caso de que la causal de expropiación fuere la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, dicha indemnización se fijará atendiendo a lo que se cobrará por aquél fin. En este último caso, al recibir la CABiN la petición de avalúo para expropiación tendiente a la regularización de la tenencia de la tierra, tendrá que determinar precisamente el costo del metro cuadrado en función a la incorporación a las zonas urbanas; en otras palabras, también será un avalúo con fines comerciales, sólo que con valores específicos, detallados por metro cuadrado, en tanto que los otros señalarán valores globales.

La indemnización deberá ser pagada atendiendo a los derechos de los ejidatarios en proporción directa a lo afectado y a quién resulte afectado (parcelas o solares) o al núcleo de población, cuando se trate de tierras de uso común; en caso de duda sobre lo anterior, la Procuraduría Agraria conciliará y en su defecto, deberá ser resuelto en definitiva por el tribunal agrario competente (art.96).

5.8.3. Reversión. Le corresponde al Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal el ejercicio de la reversión de las tierras que hubieren sido expropiadas, en el caso de que se les otorgare un fin distinto de la causal o transcurriere un plazo de cinco años sin que se le dé cumplimiento. La reversión puede ser total o parcial, según se hubiere cumplido el decreto expropiatorio y una vez consumada, los bienes así recuperados pasarán a integrarse al patrimonio del FiFoNaFE (art.97).

5.9. Comunidades.

La comunidad es una modalidad en la configuración de los núcleos agrarios; ésta denominación es generalmente identificada con la de las comunidades indígenas, pero que en la realidad no siempre lo son, siendo infrecuente que tengan ese antecedente indígena, aborigen o de etnia, por lo que el término se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra. De acuerdo con lo anterior, resulta que serán comunidades simplemente (aunque pueden constituirse por etnias) aquéllos núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal en la posesión de sus tierras y que por ello, para regularizar dicha posesión, obteniendo el reconocimiento oficial de su titularidad, deberán promover precisamente el Reconocimiento de Bienes Comunales (también llamada Confirmación). Existen otras comunidades (que igualmente pueden constituir etnias o nó) que tuvieron por derecho la posesión comunal de sus tierras pero que fueron despojadas de todo o parte, en violación a las disposiciones legales vigentes en su momento, razón

por la que se encuentran en condición de reclamar la devolución, ejercitando el derecho de la Restitución de Bienes Comunales (art.49); cabe precisar que en este caso, es exigencia que la posesión comunal sea de derecho y no de hecho, esto es, que deberán contar con el respaldo de los títulos correspondientes.

Se otorga o reconoce el carácter de comunidad a un núcleo agrario por varios motivos: como consecuencia de la acción agraria de restitución de tierras, por el reconocimiento o confirmación del estado comunal promovida en jurisdicción voluntaria al no existir litigios, por la resolución de juicio agrario habiendo litigio y por conversión de ejido a comunidad; dicho reconocimiento deberá inscribirse en los Registros Público de la Propiedad y Agrario Nacional (art.98).

5.9.1. Efectos jurídicos específicos del reconocimiento a la comunidad: I. Personalidad jurídica y su propiedad sobre la tierra; II. existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de acuerdo al estatuto comunal y la costumbre; III. protección a sus tierras haciéndolas inalienables, inembargables e imprescriptibles, salvo que se aporten a una sociedad; y IV. reconocimiento a los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal (art.99).

Como efecto jurídico especial del reconocimiento a la calidad de comunidad encontramos la obligación que la Constitución y la ley imponen a las autoridades para proteger las tierras correspondientes a los grupos indígenas, conforme lo establezca la ley reglamentaria del artículo 4o. y el párrafo segundo de la fracción VII del 27 constitucional que se expida (art.106); precisamos que éste efecto jurídico le corresponde

especialmente a las comunidades integradas por etnias definidas para darles la denominación de indígenas, y no entonces a aquéllas que sólo guardan al estado comunal de sus tierras pero sin alguna característica definitoria étnica.

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

Los comuneros, en lo individual, tienen el derecho de uso y disfrute de su parcela, el cual pueden ceder junto con los derechos que les corresponda sobre los bienes de uso común, a familiares y vecindados. La simple cesión de derechos comunales le otorga al beneficiado ésta calidad (art.101); luego entonces, aparentemente las únicas diferencias, muy sutiles por cierto, del régimen de la propiedad de la comunidad con el ejido, se presentan en los derechos parcelarios individuales; en el ejido, la transmisión de éstos derechos parcelarios puede ser bajo cualquier forma, sin necesidad de acuerdo previo de la asamblea si es interna y debiendo existir el acuerdo si es externa, y podrá hacerse en

favor de cualquier persona, pero respetando previamente el derecho del tanto del cónyuge y los hijos; en la comunidad, los derechos parcelarios se transmitirán en forma interna mediante la simple cesión y que deberá ser en favor de familiares o vecindados; sin embargo, en los términos de aplicación a las comunidades de todo lo previsto para los ejidos, en tanto no contradigan lo específico para aquéllas (art. 107), resulta que la misma asamblea comunal podrá autorizar el dominio pleno a los comuneros de sus unidades parcelarias e incluso, parcelar la comunidad para después efectuar la asignación y otorgar el dominio, conforme lo establece el artículo 23 de la ley; en otras palabras, en las comunidades sólo en lo interno varía la trasmisión de parcelas.

En efecto, la interpretación del artículo 107 nos lleva al punto en que todos los conceptos y preceptos señalados para los ejidos, se entenderán que aunque no lo indiquen expresamente, también son aplicables a las comunidades, por lo que sólo se tendrán en cuenta las disposiciones expresas para éstas y que las demás no contradigan los principios de la propiedad comunal. Así, por mencionar sólo algunos puntos, citamos que las asambleas se celebrarán con los mismas exigencias de quorum legal y de resolución, que le será aplicable la clasificación de la zona parcelada, del asentamiento humano y de las tierras de uso común, etcétera; elementos propios de la comunidad son su administración, el estatuto comunal, la trasmisión interna de parcelas y otros.

5.9.3. Adopción del régimen ejidal y comunal intercambiado. Tanto los ejidos como las comunidades podrán adoptar el régimen del otro, convirtiéndose en comunidad y ejido respectivamente; para lograr este fin, bastará con que el ejido celebre asamblea en los términos del artículo 23, fracción XIII, en tanto que la comunidad también celebrará asamblea con los mismos requisitos que para el ejido, basados en los artículos 24 a 28 y 31 de la ley (que para el caso, es lo mismo que hubiera dicho que se celebrará con arreglo al 23, lo que seguramente no hizo el legislador porque éste último dispositivo es especial

para el ejido, pero que no hubiera sido problema aplicarlo en la comunidad, al amparo del artículo 107).

Otra interpretación puede resultar aún más confusa para la comunidad, ya que los artículos invocados prevén las reglas tanto para las asambleas que no requieren mucha exigencia en el quorum, como para aquéllas que por su trascendencia sí tienen especial exigencia, como es el caso para el ejido, pero sin precisar a cual de éstas dos modalidades deberán apegarse; nuevamente consideramos que es aplicable la analogía que el artículo 107 permite respecto de los ejidos con las comunidades, debiendo entonces apegarse a los requisitos que para los primeros se prevén, lo que a su vez nos lleva al mismo punto de partida, en el sentido de que hubiera sido más fácil ajustar a las comunidades al 23, fracción XIII, por analogía en relación con el 107.

El acuerdo de asamblea se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, a partir del cual legalmente se tendrá por transformado su régimen al de comunidad o ejido, según sea el caso; sólo en la situación de que un mínimo de veinte ejidatarios o comuneros manifiesten su inconformidad con el cambio, procederá la permanencia en su régimen original con las tierras que detenten, teniendo lugar entonces una segregación territorial; aún cuando la ley no añada más al respecto, se entiende que la inconformidad deberá plantearse en la propia asamblea para que los efectos consecuentes se produzcan precisamente al realizar la inscripción correspondiente y permita a la Secretaría tomar las providencias necesarias en materia de organización interna y delimitación de tierras, de los aspectos crediticios y otros de importancia (arts.103 y 104).

5.9.4. Autoridades internas y administración. La autoridad máxima es la asamblea general de la comunidad, quién cuenta con el Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa (art.99, frac.II). Pero además, para fines de

administración, las comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades a los que la asamblea les impondrá el régimen de organización interna al que se sujetarán, así como sus órganos de representación y gestión administrativa, todo lo anterior sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea (art.105). En consecuencia, la asamblea podrá establecer aspectos de organización interna como lo considere pertinente, para mejorar su administración y constituirá las formas de representación interna que estime conveniente (comités, comisiones, delegados o cualquiera otra designación) sin menoscabo de su propia autoridad y del comisariado de bienes comunales.

La legislación derogada era expresa en la conformación de las autoridades internas de las comunidades, que se integraban por la asamblea general, el comisariado de bienes comunales y el consejo de vigilancia, ambos con sus respectivos suplentes; pero la nueva ley es omisa respecto de éste último, por lo que de nueva cuenta nos encontramos en el caso de que, a falta de otra disposición, se aplicarán las normas previstas para los ejidos (art.107), siendo entonces el caso de que podrá haber un consejo de vigilancia, constituido con un presidente y dos secretarios, así como sus respectivos suplentes. Pero es también el caso de que la comunidad puede determinar cualquier tipo de organización interna que le parezca más conveniente (art.105, cuando dice "...así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio...") por lo que aparte del comisariado de bienes comunales, no necesariamente tiene que nombrar a un consejo de vigilancia, sino que está en posibilidades de acordar un sistema distinto, como podría ser el nombramiento de comisiones, consejos asesores o cualquier otra figura parecida.

5.9.5. Estatuto comunal. Es el equivalente al reglamento interno de los ejidos, que regulará la operación interna de las comunidades y contendrá básicamente lo siguiente: la conformación del comisariado de bienes comunales y sus funciones en la representación y gestión administrativa de la asamblea, siendo de especial importancia que se ajuste en éste

y otros tópicos a la costumbre (art.99, frac.II); igualmente, podrá contener disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los comuneros, después de lo establecido por la ley (art.99, frac. IV); dentro de éste importante aspecto encontramos que también podrá regular la cesión de los derechos comunales parcelarios y de bienes de uso común en favor de los familiares y vecindados (art. 101).

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

ASOCIACION RURAL.

5.10. Sociedades rurales.

Comentamos en su oportunidad que dentro de los principios generales del régimen de propiedad social, se estableció la posibilidad de que los ejidatarios, ejidos, comuneros y comunidades, puedan formar cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles, en la búsqueda del mejor aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales, para la comercialización o transformación de productos, la prestación de servicios y en general, para el mejoramiento de sus actividades, pudiendo además participar grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, avocindados y pequeños productores (arts.50, 75, 79, 100, 107, 108).

Son pues, sociedades rurales, las formas asociativas que constituyen los productores rurales con fines de organización y las que se constituyen con la aportación de propiedad social, en las que también puede participar la propiedad privada, a diferencia de aquéllas que se forman exclusivamente con propiedad privada y que se denominan sociedades propietarias de tierras, que se analizan más adelante; por este motivo, en el tema de las sociedades del campo, la ley habla de los productores rurales, sin distinción de ejidatarios o pequeños propietarios.

Anteriormente, sólo se autorizaba la asociación de ejidos con particulares para la explotación de sus recursos no agrícolas ni pastales (art. 185 L.F.R.A.).

5.10.1. Uniones de ejidos.

5.10.1.1. Objeto. La coordinación de actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización y otras no prohibidas por la ley (art. 108). Para lograr este objeto, aparte de sus actividades propias, podrán establecer empresas especializadas que les apoyen para acceder óptimamente a la integración de su cadena productiva, pudiendo a su vez, adoptar cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley.

5.10.1.2. Integrantes. Lo serán los ejidos; cabe mencionar que las comunidades también podrán conformar sus uniones, como consecuencia de la aplicación del artículo 107. Sin embargo, por la naturaleza misma de este tipo de organización, referida a la propiedad social, no participan propietarios privados; no existen además limitaciones para la participación de un mismo ejido en diferentes uniones.

5.10.1.3. Constitución. De cada ejido integrante se requiere la resolución de la asamblea en ese sentido, la elección de sus delegados y definición de sus facultades; posteriormente, la elaboración y firma del acta constitutiva y estatutos ante fedatario público, las que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, con lo cual adquirirán personalidad jurídica (108).

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

5.10.1.5. **Administración.** La asamblea es el órgano supremo integrada con dos representantes por asamblea de ejido o comunidad miembro y dos representantes más, nombrados por el comisariado ejidal y consejo de vigilancia de los mismos (esto es, que tanto la asamblea general como las autoridades internas de cada ejido o comunidad tendrán sus representantes en la unión); la dirección está a cargo de un Consejo de Administración nombrado por la asamblea, con un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales que se hubieren establecido en los estatutos, todos con sus suplentes, quienes durarán en el cargo tres años, teniendo como función general la representación de la unión ante terceros, requiriendo para estos efectos la firma mancomunada de cuando menos dos de sus miembros, pero cuyas facultades y responsabilidades quedarán dilucidadas en los estatutos; el consejo de vigilancia se encarga de la función supervisora y es nombrado también por la asamblea general, integrándose con un presidente, un secretario y un vocal con sus respectivos suplentes, durando en el cargo tres años con facultades y responsabilidades consignadas en los estatutos (art.109).

5.10.2. Asociaciones rurales de interés colectivo.

5.10.2.1. **Objeto.** La integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica. Adquieren su personalidad jurídica propia con la inscripción en el Registro Agrario Nacional y de integrarse con Sociedades de Producción Rural o con uniones de ésta, se inscribirán también en el Registro Público de Crédito Rural o del de Comercio (art.110).

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

5.10.2.3. Estatutos, constitución y administración. En todos estos aspectos se aplica en lo conducente las disposiciones indicadas para las uniones de ejidos.

5.10.3. Sociedades de producción rural.

5.10.3.1. Objeto. La ley no especifica cual será el objeto de las sociedades de producción rural, por lo que debemos entender que este aspecto se encuentra totalmente abierto y que sólo debe versar sobre actividades que tienen precisamente relación con la producción rural o sea, sobre la generación de los productos que tengan origen en el campo, sea que se trate de la agricultura, la ganadería o la silvicultura, pudiendo abarcar incluso a las industrias primarias de este ramo.

5.10.3.2. Integrantes. Productores rurales en un mínimo de dos; ésta denominación al campesino es novedosa y se integra como un elemento que caracteriza al Nuevo Derecho Agrario, por lo que entendemos que cualquier persona que tenga una actividad tendiente a la productividad del campo, ya sea agrícola, ganadera o forestal, queda encuadrado dentro de la definición.

5.10.3.3. Estatutos, constitución y administración. Igual que las anteriores en lo conducente, y deberá ser inscrita en el Registro Público de Crédito Rural o en el Público de Comercio, a partir de lo cual tendrán personalidad jurídica. Como característica particular mencionamos que esta sociedad debe contar con una razón social, la cual se

forma libremente, acompañada de las palabras "Sociedad de Producción Rural" o sus siglas "S.P.R." así como de su régimen de responsabilidad; puede ser de Responsabilidad Limitada, en donde los socios responden hasta por su aportación al capital social; Ilimitada, donde responden por sí, solidariamente, de todas las obligaciones sociales; y Suplementada, respondiendo subsidiariamente de todas las obligaciones sociales hasta por una cantidad determinada en el pacto social (no menor de dos tantos de lo siguiente), además del pago de su aportación al capital social (art. 111).

5.10.3.4. Capital social. En las Sociedades de Producción Rural constituidas como de Responsabilidad Ilimitada no se requiere aportación inicial; en las de Responsabilidad Limitada, deberá constituirse un capital mínimo de setecientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; y en las de Responsabilidad Suplementada dicho capital será de trescientas cincuenta veces aquél salario. Los derechos de los socios sólo serán transmisibles con la aprobación de la asamblea y en el caso de tener obligaciones pendientes con institución financiera, también ésta deberá otorgarla. La contabilidad la llevará quién designe la asamblea general a propuesta de la junta de vigilancia (en otra parte llamado consejo de vigilancia, art. 109) (art. 112).

5.10.4. Uniones de sociedades de producción rural.

5.10.4.1. Objeto. Tampoco la ley precisa este punto, aunque sin embargo, se entiende que sus fines son los de la organización en conjunto para la búsqueda de los mejores medios que permitan un fin común más beneficioso.

5.10.4.2. Integrantes. Dos o más sociedades de producción rural, obteniendo su personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Público de Crédito o en el de Comercio.

PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL Y DE SOCIEDADES.

5.11. La pequeña propiedad individual.

Anteriormente denominada únicamente como la pequeña propiedad, sin el calificativo de individual, ya que se entendía que sólo ésta estaba permitida y por ende, prohibida la propiedad de sociedades, que aquí se contiene, localizada en el capítulo de la ley sobre las sociedades propietarias de tierras. Mantiene las figuras de la propiedad agropecuaria e introduce la propiedad forestal con características especiales. La ley mantiene ciertos límites a la extensión que en lo individual se puede tener en propiedad, dependiendo del tipo de ésta, conforme se describe a continuación.

5.11.1. Pequeña propiedad agrícola. Es aquella que se constituye por suelos utilizados para el cultivo de vegetales (art.116, I), cuya superficie de riego o humedad o equivalentes no exceda de 150 hectáreas para el cultivo de algodón, de 300 hectáreas para los llamados cultivos especiales, como son el plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales, considerando a estos últimos como las plantas perennes de tonco leñoso productoras de frutos útiles para el hombre, y finalmente, 100 hectáreas de riego o equivalente para los cultivos distintos a los señalados anteriormente (art.117).

Debemos también recordar que permanece la tabla de equivalencias referida a la calidad de riego o humedad, computando una hectárea de éstas por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. La ley prevé la posibilidad de que un mismo individuo posea tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos, por lo que para efectos de determinar los límites que le

corresponda deberán sumarse las tierras de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo; a manera de ejemplo citamos: un propietario posee 150 hectáreas de riego y siembra 50 hectáreas de alfalfa y las restantes 100 hectáreas de algodón; de acuerdo con el factor de la conversión de éste último cultivo (100 hectáreas de riego entre 1.5, por ser cultivada de algodón) resultará un equivalente a 66.6 hectáreas, que sumadas a las 50 de alfalfa (50 hectáreas de riego entre el factor 1, por no ser de cultivos especiales), hacen un total de 116.6 hectáreas, razón por la que estaría incurriendo en un exceso de 16.6 hectáreas a la pequeña propiedad y por ende, en la obligación de su fraccionamiento. Por último, también se autoriza a los propietarios a intercalar en sus tierras dedicadas al algodón y cultivos especiales, cualquier otro tipo de cultivo, sin por ello alterar los límites para aquéllos (art.118).

Se consideran agrícolas las tierras rústicas que no estén dedicadas a alguna otra actividad económica; básicamente, toda tierra es agrícola a menos que su uso y usufructo indique lo contrario. Este punto resulta de extrema importancia por cuanto que su contenido entraña alcances de gran magnitud respecto de la pequeña propiedad en general; en efecto, ya hemos comentado que el Nuevo Derecho Agrario ya no señala la exigencia de que para que la pequeña propiedad se conserve con dicho carácter, forzosamente tendría que mantenerse en explotación, por lo que en principio el incultivo no sería motivo de afectación de ninguna especie y más con motivo del fin del reparto agrario de la tierra y de la formación impositiva de nuevos centros de población ejidales. Pero he aquí una fórmula semí oculta para forzar que la tierra se mantenga trabajando; cuando la ley dice que básicamente se tomará a la propiedad como agrícola, cuando no se le dé otra explotación, está diciendo que lo que cuenta es la posesión y explotación para clasificarla; resumiendo, si una tierra no se explota, es agrícola, y entonces sólo podrá tener 100 hectáreas de riego de superficie, por lo que sería ésta la única superficie intocada pero

que de tratarse de otro tipo, se constreñiría a éste límite, clasificándose a las excedencias que resulten como latifundio, debiendo entonces ser fraccionada.

Para efectos de su equivalencia, se seguirán considerando con la calidad original aquellas tierras que a partir de ésta calidad fueren mejoradas por medio de obras de riego, drenaje, nivelación o cualquier otra realizadas por sus dueños o poseedores; la Secretaría de Agricultura expedirá los certificados que soliciten los propietarios o poseedores sobre la calidad de su tierra, las que harán prueba plena (art. 121); en otras palabras, la ley protege el esfuerzo y trabajo de los propietarios o poseedores para mejorar la calidad de sus tierras, por lo que es aconsejable que cada uno de ellos lleve un registro periódico de la calidad de sus tierras a través de los certificados de la S.A.R.H. que vendrán integrando el historial de los avances en su mejoramiento.

5.11.2. Pequeña propiedad ganadera. Se integra con los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida (art. 116, II) y cuya extensión se sujetará a los coeficientes de agostadero ponderados en la región de que se trate, suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

El coeficiente de agostadero será determinado y publicado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones, mediante estudios técnicos de campo; se tomará en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en menor, atendiendo a los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de cada región (art. 120).

Al igual que la pequeña propiedad agrícola, se respetará la nueva calidad que adquieran las tierras ganaderas con las mejoras que le hiciera su propietario o poseedor, por lo que

seguirán computándose de acuerdo con los índices de agostadero anteriores a la mejora, pero exigiéndole adicionalmente que la producción obtenida por el uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado (pudiendo incluso comerciar con los excedentes de esos productos, cuando mantengan el mínimo de 500 cabezas) o que la superficie total destinada a usos agrícolas no exceda de los límites de la pequeña propiedad agrícola, sin importar que no sea para alimentar al ganado, por lo que el límite aplicable será el de la calidad anterior a la mejora (art.122); se exceptúan de las consideraciones anteriores todos los vegetales que se obtengan de forma espontánea. En éstos casos, resulta aún más importante el mantenimiento del registro de dicho mejoramiento mediante la obtención periódica de los certificados de la S.A.R.H. que detecten el incremento de la calidad (art.121).

Luego entonces, podrán coexistir la propiedad agrícola y la ganadera, constituyendo así la propiedad agropecuaria, no contemplada expresamente por la ley, pero que es frecuente su existencia en la realidad. Veamos un ejemplo de todo lo expuesto: un propietario posee 2,000 hectáreas dónde agostan 500 cabezas de ganado vacuno, teniendo un coeficiente de agostadero de 4 hectáreas por cabeza, por lo cual se encuentra en el límite permitido ($4 \times 500 = 2,000$); sin embargo, cuenta con un ojo de agua y un bordo para la acumulación del agua, por lo que construye un sistema para el riego de dicha agua a una área de sus tierras de agostadero, que han sido niveladas por él mismo, con una superficie de 150 hectáreas.; podrá destinar 100 de ellas al cultivo que desee y las otras 50, exclusivamente para forraje del ganado, el que deberá mantener en el mínimo de 500 cabezas y podrá comercializar los excedentes.

Finalmente, la propiedad ganadera podrá convertirse en forestal, aún cuando rebase los límites de ésta (800 has.) (art.123).

5.11.3. Pequeña propiedad forestal. Se integra con los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas (art.116, III) de cualquier clase (silvicultura), cuya extensión no exceda de 800 hectáreas (art.119) A diferencia de los tipos de propiedad anteriores, la ley no nos indica sobre la posibilidad de que la propiedad forestal pueda transformarse en agrícola o ganadera, o incluso, en forma mixta; aún cuando es de desear que la explotación de los bosques se haga en forma racional, permitiendo su industrialización pero también la renovación de sus recursos; lo cierto es que cuando menos tendría que haber una definición terminante al respecto; cabría considerar la posibilidad del agotamiento de los ciclos productivos, enfermedades de difícil tratamiento o cualquier otra circunstancia que hagan incosteable esta explotación y que ameriten un nuevo destino productivo, o bien, prohibirlo bajo la sanción del fraccionamiento y venta; lo que consideramos negativo es la indefinición al respecto en beneficio de futuros conflictos.

5.11.4. Propiedad inafectable para la restitución.

Deberá considerarse también como pequeña propiedad, pero en éste caso como inafectable precisamente para efectos de la acción de restitución que promovieran los núcleos de población que hubieren sido despojados de las tierras que tenían en propiedad; en consecuencia, por mandato constitucional, deberán ser respetadas las propiedades que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas (artículo 27 constitucional, fracción VIII).

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, consideramos que fue más allá del precepto constitucional, ya que de primera impresión nos parece que dicha inafectabilidad

se refiere a un solo tipo de propiedad, que reúna los requisitos indicados; sin embargo, la citada ley derogada establecía por separado el respeto a los terrenos titulados respetando la ley de 1856 y de hasta cincuenta hectáreas poseídas a título de dominio (art.193, fracciones I y II).

5.12. La propiedad de sociedades o sociedades propietarias de tierras.

Como señalamos en su oportunidad, el Nuevo Derecho Agrario dá cabida a la propiedad de tierras para todo tipo de sociedades civiles y mercantiles, derogando por completo la tajante prohibición anterior, ya que se consideraba como una forma de latifundismo y de simulación en la tenencia de la tierra, en cuyo caso era perfectamente clara la causal de afectación para fines agrarios. Esta nueva figura de la propiedad rústica coexiste ahora con la denominada pequeña propiedad individual, por lo que para distinguirla de aquella le hemos denominado propiedad de sociedades, misma que la ley identifica como sociedades propietarias de tierras.

Su constitución es aparentemente sencilla, pero en realidad no lo es tanto. Esta modalidad ha sufrido toda suerte de ataques, como en su oportunidad se mencionó; sin embargo, se han dispuesto mecanismos un tanto complejos que no hacen fácil el disimulo en el acatamiento a los límites de la titularidad de la tierra.

Se someterán a los requisitos de la Ley Agraria las sociedades civiles o mercantiles que tengan o vayan a tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales, a lo que nosotros agregaríamos que además tengan dicha propiedad y su explotación como objeto social; una cosa es que tengan la propiedad de la tierra y otra distinta que el usufructo de ésta sea el objeto social y en el caso que nos ocupa, el requisito se refiere a la conjugación de ambas, a diferencia de una sociedad que tenga por fin la explotación agrícola, ganadera o forestal de tierras sin que por ello sea propietaria de ellas o que

siéndolo por alguna razón (adjudicada por embargo y remate, por herencia, dación en pago, etc.), no persiga como objeto social su aprovechamiento.

Estas disposiciones no son privativas de las sociedades que formen los particulares interesados en la inversión en el agro, sino que también le son aplicables a las sociedades civiles y mercantiles que formen los ejidos y comunidades cuando tengan el mismo objeto (ver 5.12.4.) (art.125). Llamamos la atención sobre el hecho de que la ley no contempla dentro de éste rubro a las Sociedades de Producción Rural, pero como se desprende de los requisitos para constituir su capital social que no contempla la propiedad o aportación de tierras, es la razón por la que precisamente no queda comprendida, y de llegar a tener propiedad territorial, se deberán sujetar a las disposiciones indicadas para la propiedad en sociedad.

Doctrinariamente podemos hacer una distinción de éstos tipos de sociedades: la empresa rural será aquella que se constituya a partir de la pequeña propiedad o por medio de inversiones privadas, en tanto que la empresa agraria será la que tenga lugar a partir de la propiedad agraria o social de los ejidos o comunidades; en nuestro medio, ámbas son reguladas por el Derecho Agrario, pero en otras latitudes existen planteamientos en el sentido de que sólo las empresas agrarias son las regidas por el Derecho Agrario, llevando el concepto a aspectos más generales como la llamada cosa agraria (7).

5.12.1. Requisitos. Como requisito primario se establece no rebasar el máximo de extensión equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y, además, los siguientes: participarán como mínimo tantos socios como veces se rebasen en tierras los límites de la pequeña propiedad individual, lo que será, por supuesto, hasta 25 veces dicho límite, esto es, hasta 2500 hectáreas de riego o equivalentes, implicando entonces que llevado al extremo serían hasta 25 socios (atendiendo a su límite individual

de 100 hectáreas de riego); el objeto social estará limitado a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y sus actividades accesorias; y distinguir de su capital social una parte especial identificada con acciones serie "T", equivalente al capital aportado en tierras o al destinado para adquirirlas, de acuerdo con el valor al momento de la aportación o adquisición (art.126). También debemos agregar como requisito la obligación de que los estatutos sociales contengan transcritas las prescripciones relativas a los límites de propiedad y número de accionistas, objeto social y acciones serie "T" (art. 128).

El primer requisito, el límite de 25 veces la pequeña propiedad individual, nos parece como todos los casos similares, un tanto caprichosa pero necesaria; el relativo al objeto social, marca una exclusividad para la actividad agropecuaria o forestal, cuyo fin, consideramos, lleva a evitar la especulación y desvirtuamiento de las intenciones de la reforma y del Nuevo Derecho Agrario, al permitir la participación de sociedades en el campo para precisamente darle un mayor ímpetu a su desarrollo, por conducto de la canalización de capitales y proyectos empresariales sólidos y no generar una nueva amortización de capitales; y la distinción de las acciones "T", no tiene otra intención que evitar la reconcentración de tierras en individualidades o los actos de simulación para ello.

5.12.2. Acciones "T". Estas no gozan de derechos especiales sobre la tierra que representan en tanto exista la sociedad, ni implican derechos corporativos distintos de los que les corresponden a los otros socios; los únicos derechos que generan tienen lugar con la liquidación de la sociedad, en cuyo caso los titulares tendrán derecho a recibir tierra en pago a lo que les corresponda en el haber social (art. 127).

Estas acciones son acumulables sin importar el número de sociedades en las que participe una persona física o moral con acciones "T", por lo que la superficie que amparen en su

conjunto no debe superar los límites de la pequeña propiedad: 100 hectáreas de riego o equivalentes para las personas físicas y 2500 hectáreas para las personas morales (art.129).

La participación en la sociedad se tomará en cuenta invariablemente por socio-individuo, aunque éste lo haga indirectamente por conducto de otra sociedad; en otras palabras, para cualquier efecto legal relativo al requisito de aportación o adquisición de tierras y la correspondiente emisión de las acciones "T", se considerarán a las personas físicas que participen por sí o como socios de otra persona moral que también lo haga, debiendo entonces atenerse a su participación individual en aquella. Pongámos un ejemplo: se forma una sociedad "X" con el fin de explotar 2500 hectáreas de riego, adquiridas por 25 socios, donde se emiten las acciones "T" con valor cada una equivalente a una hectárea; todos los socios son personas físicas menos uno, que es una sociedad "Y" constituida a su vez por dos socios, "A" y "B", con una participación accionaria igualitaria, la que a su vez posee 100 hectáreas de riego cuyas acciones "T" están en favor de "B"; las acciones "T" de "X" estarán nominadas en favor de "Y" como persona moral, pero para hacer el cómputo se calculará que conforme a la división accionaria de "Y", tanto a "A" como a "B" les corresponden 50 acciones "T" de su participación en "X" a través de "Y"; en consecuencia, "A" tiene sólo 50 acciones "T" (que vienen de "X") en tanto que "B" acumula 150 acciones "T" (50 de "X" y sus 100 de "Y"), por lo que nos encontramos ante un caso de excedencia en los límites por 50 hectáreas.

Los extranjeros pueden tener una participación de hasta el 49% de las acciones "T" (art.130). Tampoco dice la ley que deban someterse a la misma limitación que los nacionales, pero será obvio que también lo harán a la exigencia de que en forma individual no podrán acumular acciones "T" en una o varias sociedades, que superen los límites para la pequeña propiedad individual.

Tanto las sociedades propietarias de tierras y los datos identificatorios de la propiedad, como las personas físicas y morales tenedoras de acciones "T", se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, siendo responsabilidad de los administradores de las sociedades y de los mismos socios tenedores el proporcionar al registro la información respectiva (art. 130).

5.12.3. Latifundios y sanciones. Se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad (art. 115). En otras palabras, constituyen latifundios todas aquellas superficies que rebasen los límites que establece la ley para cada una de las formas de pequeña propiedad individual; en el caso, la ley no nos hace referencia a la propiedad de sociedades pero de todas maneras también le impone sanciones, al igual que la individual, por lo que cabe perfectamente la inclusión de las excedencias de éstas en la definición del latifundio; así pues, consideramos que se debe entender éste precepto para ambos casos. Como consecuencia, en congruencia además con la propiedad social, se establece como sanción administrativa el fraccionamiento y enajenación de los latifundios, de conformidad con al procedimiento previsto por las leyes de las entidades federativas.

De acuerdo con el nuevo camino del Derecho Agrario trazado en la reforma constitucional de 1992, concluye la creación de núcleos de población ejidal mediante el reparto de la tierra tomada de los particulares, quienes se veían afectados en sus derechos de propiedad; en consecuencia, las causales de afectación desaparecen, pero subsiste el señalamiento de límites a la extensión de la propiedad rústica, por lo que como sanción a su excedencia, se limita a obligar al titular a su fraccionamiento y venta en pública almoneda; en este caso, se tendrá presente un orden de preferencia para el caso de que

comparezcan dos o más ofertas iguales los núcleos de población colindantes, los municipios donde se localice, las entidades federativas, la federación y los demás oferentes (art. 124).

En cuanto a la propiedad de sociedades, encontramos que las sociedades que rebasen los límites de ley sobre las extensiones que pueden tener en propiedad, deberán fraccionar y enajenar o regularizar su situación, por orden y bajo la vigilancia de la Secretaría de la Reforma Agraria, contando con el plazo de un año, previa audiencia que se les conceda; en caso de no acatar tal disposición, dicha dependencia seleccionará discrecionalmente la fracción a enajenar y notificará a la autoridad estatal competente para que se realice el procedimiento correspondiente y se respete el orden de preferencia ya mencionado anteriormente (art. 132).

Por otro lado, también encontramos que la excedencia a los límites en la titularidad de acciones "T" por un individuo o sociedad, de 100 hectáreas de riego o equivalentes y veinticinco véces ésta respectivamente, acarrear la obligación de su enajenación, para lo cual contarán con un año, so pena de la aplicación del procedimiento previsto para ese fin por la legislación local. Por último, la ley prevé la nulidad de los actos y contratos por los que se pretenda simular la tenencia de acciones "T" (art. 133).

Para Gabino Fraga "las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad..." (8); en nuestro caso, nos permitimos aventurar que el fraccionamiento y enajenación del latifundio en forma voluntaria podría ser una sanción, en tanto que la falta de acatamiento a aquella, con la correspondiente venta en pública almoneda constituiría la ejecución forzoza aludida.

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

En el caso de las comunidades, el procedimiento se asemeja al previsto para los ejidos, el cual se realizará de la siguiente forma: en primer término, por orden cronológico, el núcleo deberá elaborar un proyecto de desarrollo y de la escritura social, que someterá a la opinión de la Procuraduría Agraria, quién deberá analizar la certeza de la inversión, el aprovechamiento racional de los recursos y la equidad en los términos y condiciones; dicha opinión se enviará con 30 días hábiles anteriores al poblado, con lo que se celebrará una asamblea general con los requisitos de quorum y de resolución indicados en los puntos 5.4.1.3.3. y 5.4.1.3.4. dónde, en el caso de que resulte aprobado el proyecto, se acordarán las partes sociales para el ejido y los ejidatarios en lo individual, en proporción a su aportación de tierras, las cuales tendrán un valor cuando menos igual al precio que establezca la CABI o una institución de crédito; como pueden participar personas ajenas al ejido, éste o los ejidatarios tienen el derecho irrenunciable de nombrar un comisario, en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y si éstos no lo hicieren, le corresponderá la responsabilidad de hacerlo a la Procuraduría Agraria.

Como el propio artículo 75 indica que éstas sociedades se ajustarán a las disposiciones previstas para la constitución de sociedades propietarias de tierras, se entiende que al desincorporarse del régimen ejidal o comunal la tierra que se otorga en dominio a una sociedad civil o mercantil, deberá ser representada por medio de acciones "T", aunque no lo indique expresamente la legislación vigente; ésta señala que en caso de liquidación, el

núcleo de población, los ejidatarios o los comuneros, tendrán derecho de preferencia respecto de los demás socios para recibir tierra en pago de lo que le corresponda en el haber social, de acuerdo con sus participaciones y en éste caso, tendrán preferencia respecto de las tierras que hubieren aportado. El cumplimiento de lo anterior quedará bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria.

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

5.13. Terrenos baldíos y nacionales.

Es importante mencionar que al ser derogada la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías por la Ley Agraria de 1992, se le integran las regulaciones sobre los dos primeros terrenos. Desaparece el concepto de las demasías para efectos agrarios; esto es, que seguirán denominándose de este modo a los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, encontrándose en exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada (art.6 L.T.B.N.D.), pero su existencia deja de tener relevancia para los efectos agrarios ya que no podrán ser afectados ni serán susceptibles de reparto, en congruencia con el Nuevo Derecho Agrario (de acuerdo con el Derecho Agrario Revolucionario, las demasías eran susceptibles de afectación agraria al no estar amparadas por los certificados de inafectabilidad) (9).

5.13.1. Definiciones.

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

Nacionales: son los baldíos deslindados y medidos y los que recobre la Nación por nulidad del título que se hubiere otorgado (art.158).

5.13.2. Características Ambos son inembargables e imprescriptibles (art.159) y sólo los terrenos nacionales pueden ser sujetos de enajenación o transmisibles; para que los terrenos baldíos puedan adquirir ésta posibilidad, deberán cambiar su estatus a terrenos nacionales mediante el correspondiente deslinde.

5.13.3. Deslinde. Estará a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria en forma directa o por medio de terceros, conforme al siguiente procedimiento (art.160):

Aviso de deslinde, fecha, hora y lugar; Diario Oficial de la Federación y del Estado, periódico de mayor circulación local y en los parajes más cercanos con croquis; planos a disposición de interesados; 30 días hábiles para alegatos de interesados; deslinde (puede solicitarse la fuerza pública si hay oposición); acta firmada por deslindador, dos testigos e interesados y en su caso, inconformidad; turno a la SRA; estudio técnico topográfico y de los títulos; resolución, notificación; publicación en Diario Oficial de la Federación; 15 días hábiles para plantear controversia en el tribunal agrario.

Una vez deslindado el terreno, con lo que dejará de ser considerado baldío para ser ahora nacional, la Secretaría puede proceder a su venta, fuera de subasta, a los particulares, siempre que no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales,

estatales y municipales; la enajenación sólo procederá cuando su uso se adecúe a la vocación de las tierras. Cuando se trate de terrenos agropecuarios, el valor será fijado por el Comité Técnico de Valuación de la misma Secretaría y cuando sean de tipo turístico, industrial, urbano o de cualquier otro no agropecuario, el precio será el valor comercial que determine la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales (art. 161). Tendrán derecho de preferencia para la adquisición de terrenos nacionales sus poseedores de los últimos tres años (art. 162).

Cuando la ley indica que la enajenación de terrenos baldíos se podrá hacer a los particulares, nos surgen algunas dudas: ¿se incluye a los ejidatarios y comuneros?; ¿a las sociedades civiles y mercantiles?; cuando se refiere al derecho de preferencia de los poseedores, ¿se desprende entonces que cualquier persona podrá solicitar su compra, aunque no sea poseedor?; ¿respetando este derecho de preferencia, que pasará si el poseedor no cuenta con el recurso económico suficiente para hacer valer aquél derecho?; ¿ante la insistencia de indicar la adquisición a título oneroso por los particulares, entenderemos que también es factible hacerlo a título gratuito?.

Por último, nos referimos al requisito de procedencia en la adquisición de terrenos nacionales por los particulares, referente a que su utilización no sea contraria a la vocación de las tierras; lo anterior significa, que sin estar indicado en la ley expresamente, para todos los efectos legales siempre se considerará a la propiedad de la tierra ubicándola en cualquiera de sus tres tipos diferentes, agrícola, ganadera o forestal, por lo que la vocación natural tendrá como base ésta clasificación; sin embargo, ésta diferenciación no siempre tendrá como fin la conversión de un tipo a otro para el efecto de detectar las excedencias, sino que aún cuando éstas no se den, que no se rebasen los límites, la vocación natural deberá ser respetada a menos que se plantee a la autoridad y se le demuestre que la vocación originalmente considerada no es la correspondiente a la

realidad o que resulta antieconómica o mejor aún, que el cambio de vocación resultará mayormente productiva. Así pues, la Secretaría de la Reforma Agraria llevará el control sobre la vocación territorial y con ello también se presenta la factibilidad de que continúe el trámite de dichos cambios, en un procedimiento administrativo que ha estado a cargo de la Secretaría.

5.14. Colonias.

Su régimen permanece y se sujeta a las disposiciones del Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1980, visto en el punto 4.2.6.); sin embargo, se les otorga la facultad de decidir sobre la adquisición del dominio pleno de sus tierras, incorporándose al Derecho común; la Secretaría de la Reforma Agraria deberá hacerles la notificación para ejercer ésta opción en un plazo máximo de seis meses a partir de la vigencia de la Ley Agraria; en el caso de que optaran por dejar el régimen de colonia, el Registro Agrario Nacional expedirá los títulos de propiedad que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad local (art.8 transitorio).

Como en su oportunidad señalamos, nos parece que el régimen de propiedad de las colonias tiene una enorme semejanza con el de las cooperativas de primer grado israelíes denominadas Moshav Ovdím y Moshav Shitufi, por cuanto que muestran una cierta hibridación de la propiedad social con la propiedad privada.

Las colonias se conformaban por medio de decretos de autorización o de concesión, por conducto de la Comisión Nacional de Colonización y otras dependencias, hasta que su creación dejó de estar prevista en la legislación de la materia, por considerar que los fines que se persiguieron en su oportunidad ya habían sido superados, debiendo entonces reorientar los esfuerzos de la colonización mediante dos nuevas instancias que se dieron

en forma consecutiva: la regularización y venta de los terrenos considerados nacionales y la creación de nuevos centros de población ejidal.

Las colonias tienen personalidad y patrimonio propios, el cual se constituye con las cuotas y bienes que los colonos aporten y con los beneficios que se obtengan de la explotación de los recursos y bienes de común aprovechamiento, de las obras de infraestructura y de las mejoras materiales (art.9 RCAG). En lo general se integran con los lotes rústicos, la zona urbana y los bienes de uso común (art.8 RCAG).

La capacidad individual de los colonos, integrantes de la colonia, se conforma con los requisitos de nacionalidad mexicana, mayoría de edad o familia a su cargo, conocimientos agropecuarios, patrimonio inmueble inferior a los límites de la pequeña propiedad, aún sumando sus lotes, forma honesta de vivir y contar con opinión favorable de la asamblea (art.2 RCAG).

En cuanto al régimen de propiedad encontramos que la concesión que otorgó el Estado en el decreto que crea a la colonia o en la adjudicación posterior de algún lote, se traduce en una incorporación al régimen privado, ya que el colono receptor podrá gravarlo, permutarlo o enajenarlo una vez que lo hubiere pagado (art.12, 14 RCAG), pero sujeto a dos requisitos específicos: la anuencia del consejo de administración y la opinión favorable de la Secretaría de la Reforma Agraria (art.13 RCAG), debiendo constar en escritura pública y ser inscrito en el Registro Agrario Nacional; en otras palabras, en el régimen interior, la propiedad de los lotes les corresponde a los colonos, pero en el régimen exterior se encuentran sujetos a determinadas limitaciones impuestas por la colectividad.

Las autoridades internas son la asamblea general, el consejo de administración y el comisario (art.25 RCAG); independientemente del régimen interior de la propiedad respecto de los lotes, se establece que los colonos podrán ser privados de sus derechos por el abandono, la desviación del destino, incumplimiento de obligaciones sobre el solar urbano, el cultivo y cosecha de estupefacientes, especulación y acaparamiento de lotes, la malversación de fondos de la colonia y la falta de pago de los lotes (art.47 RCAG).

Por último, diremos que el régimen de colonias ha tendido a desaparecer, en primer lugar por la sobrevigilancia que la Secretaría siempre mantuvo sobre ellas y que le permitió hacer un sinnúmero de cancelaciones de concesión con fines de reparto agrario; con motivo de la reforma constitucional que le dá el nuevo contexto al Derecho Agrario, no hay razón para la existencia o preservación de dicho régimen, por lo que cabe considerar que en una gran mayoría de las colonias que aún subsisten, optarán por acogerse a la posibilidad de adquirir el dominio pleno de los lotes.

AUTORIDADES Y ORGANISMOS AGRARIOS.

5.15. Secretaría de la Reforma Agraria.

Es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomendaba el artículo 27 constitucional y legislación respectiva, con anterioridad a la reforma del 6 de enero de 1992, pues como ya comentamos, era una dependencia establecida a nivel constitucional. Al efectuarse la reforma constitucional y desaparecer el texto que la creó, decíamos que no implica su desaparición ya que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley derogada indicaba que era la Secretaría de la Reforma Agraria la dependencia encargada de aplicar esa y demás leyes agrarias (art.3 LFRA); sin embargo, en la nueva Ley Agraria ya no se indica tal competencia general, sino que únicamente se le atribuyen actividades específicas de cumplimiento a ciertos preceptos, debiendo ahora compartir las responsabilidades en el sector con la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios; en otras palabras, aunque no deja de ser autoridad en la materia, su ámbito de competencia se reorienta hacia los aspectos de organización ejidal y comunal, dejando el de supervisión y acción en la Procuraduría y el de impartición de justicia en los tribunales.

De cualquier manera, señalamos que todavía se integra con un Secretario, un Subsecretario de Asuntos Agrarios y uno de Organización y Desarrollo Agrario, el Cuerpo Consultivo Agrario ya comentado en puntos anteriores, la Oficialía Mayor, Contraloría Interna, las Direcciones Generales de apoyo y las Delegaciones Agrarias en cada entidad federativa.

5.15.1. Registro Agrario Nacional.

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, de carácter público (art.151), destinado al control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria, incluyendo la propiedad territorial de las sociedades (art.148). Tendrá además la responsabilidad de prestar la asistencia técnica que se requiera, coordinándose con las entidades federativas y con el INEGI, respecto de los mecanismos que permitan detectar las excedencias en los límites de la pequeña propiedad para los efectos de su correspondiente fraccionamiento y enajenación (art.149); por su parte, las autoridades federales, estatales y municipales deberán proporcionar al Registro la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación que se requiera (art.154).

5.15.1.1. Efectos. Las constancias que expida sobre sus inscripciones harán prueba plena dentro y fuera de juicio; cuando la ley estipule su inscripción y no se efectúe, los actos y contratos surtirán efectos sólo entre las partes y no producirán perjuicio en contra de terceros, aunque sí en su beneficio (art. 150).

5.15.1.2. Inscripción. Desde el punto de vista general, se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal (art.148). Desde un punto de vista más específico (art.152): I. Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales (art.98); II. Los certificados o títulos de solares (art.68), de tierras de uso común y de parcelas ejidales o comunales; III. Los títulos primordiales de comunidades y los que las reconozcan como comunidades tradicionales (comunidades indígenas); IV. Los planos y la delimitación de tierras (art.56); V. Los planos y documentos de catastro y

censo rurales; VI. Los documentos de las sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras, que incluye su superficie, linderos, calidad y colindantes, así como los individuos o sociedades tenedoras de acciones "T" (los administradores y socios tenedores tienen la obligación de dar aviso al Registro Agrario Nacional) (art.131), VII. Los decretos expropiatorios de bienes ejidales o comunales; VIII. Los demás actos y documentos que señale la ley, su reglamento y otras leyes, como el caso del otorgamiento de garantía con el usufructo de las tierras ejidales en los contratos o asociaciones (art.46 y 155) y sobre los terrenos baldíos y nacionales (art.153).

5.15.1.3. **Controles internos.** El Registro Agrario Nacional llevará clasificaciones alfabéticas de los individuos y las sociedades, así como clasificaciones geográficas de las tierras; participará en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal (art.155).

5.15.1.4. **Reglamento interior.** Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992 con el objeto de establecer las bases para su organización y funcionamiento (art.1 RRAN); constituye el sistema registral a base de folios agrarios, subdivididos en folios de tierras, folios de derechos agrarios y titulación, folios de sociedades y folios de reglamentos y actas de asamblea (art.29 y 30 RRAN).

5.15.1.5. **Obligaciones para con el Registro.** Los notarios y los Registros Públicos de la Propiedad le darán aviso cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de tierra ejidal o comunal al dominio pleno y viceversa, así como sobre la adquisición de tierras rústicas por sociedades y de toda traslación de su dominio (art.156).

5.16. Procuraduría Agraria.

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

5.16.1. Funciones generales. El servicio social y defensoría de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, ya sea a petición de parte o de oficio (art.135).

5.16.2. Atribuciones específicas. I. Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias; II. Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la Ley Agraria (opinar y vigilar los contratos de ejidatarios con terceros sobre el aprovechamiento de sus parcelas o de los ejidos sobre tierras de aprovechamiento común; opinar sobre los proyectos de desarrollo y escrituras sociales de las sociedades que constituyan ejidos o comunidades con las tierras de uso común y vigilar el cumplimiento al derecho de preferencia en el caso de liquidación de dichas sociedades, art.75); III. Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria (como en el caso de las controversias sobre la proporcionalidad de las indemnizaciones en caso de expropiación, art.96); IV. Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; V. Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo; VI. Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria; VII. Inspección y vigilancia para defender los derechos de sus asistidos, con el auxilio de las autoridades locales (como designar comisario en las sociedades constituidas por ejidos y comunidades, en las que

participen personas ajenas, siempre que aquéllos no lo hubieren hecho ya, art.75); VIII. Investigar y denunciár el acaparamiento o concentración de tierras (latifundios); IX. Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios; X. Denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes, los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del consejo de vigilancia sobre irregularidades del comisariado ejidal (¿y del consejo de vigilancia quién se ocupa?); y XI. Las demás que señalen la ley, reglamentos y otras leyes (art.136), en cuyo rubro se incluye, por ejemplo, la vigilancia sobre el fundo legal del ejido y sobre el destino a los servicios públicos de las tierras que aporten los ejidos a los municipios u otras entidades (art.64).

5.16.3. Organización interna. Su domicilio oficial está en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en los Estados y oficinas donde estime necesario (art.137). Las controversias en las que la Procuraduría sea parte serán competencia de los tribunales federales; las autoridades federales, estatales y municipales así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de atribuciones (art.138). Se integra con un Procurador Agrario, Subprocurador, Secretario General, Cuerpo de Servicios Periciales y las demás entidades que se estimen necesarias (art.139).

5.16.4. Procurador Agrario. Será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (art.142) y deberá reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal (art.140). Sus atribuciones son: actuar con la representación legal de la dependencia; dirigirla y coordinarla; nombrar y remover al personal de la institución; señalar funciones, responsabilidades y remuneraciones; crear unidades técnicas y administrativas; expedir manuales de organización y procedimientos;

dictar normas para la desconcentración territorial, administrativa y funcional; proponer su presupuesto; delegar facultades y los demás que se señalen (art. 144).

5.16.5. Subprocurador. Será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (art. 143) debiendo reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con una práctica profesional mínima de dos años al día de su designación y cédula profesional de Licenciado en Derecho con la misma antigüedad, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal (art. 141).

Sus atribuciones son: dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior (art. 146).

5.16.6. Secretario General. También será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (art. 143); los requisitos a cumplir son los mismos señalados para el Subprocurador, salvo el de la cédula y experiencia profesional (art. 141).

Las atribuciones que le corresponden son: las tareas administrativas de la institución, coordinando las oficinas de la dependencia de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Procurador (art. 145).

5.16.7. Cuerpo de servicios periciales. Se integra por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría y tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia (art. 147).

5.16.8. Reglamento interior de la Procuraduría Agraria. Constituye uno de los primeros dispositivos en la materia que sufre cambios; en efecto, un primer reglamento interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 para ser abrogado por el reglamento que se publica en el Diario Oficial un año después de aquél, el 30 de marzo de 1993; se amplían las atribuciones de la Procuraduría destacando la asesoría a los propietarios sociales en materia de contratos y convenios, la orientación en gestiones ante la administración pública, su actuación como árbitro, etc. (art.4 RPA); se reduce la estructura interna de la dependencia con relación a la establecida por el anterior reglamento abrogado (art.6 RPA), destacando el establecimiento de las figuras de los Visitadores Especiales y del Consejo Consultivo, teniendo los primeros, funciones tan amplias como lo determine el propio Procurador (art.13 R), e integrándose el segundo como un órgano de opinión y consulta de la dependencia con la participación de los sectores público, social y privado, con funciones de asesoría interna (art.31 y 32 RPA).

5.17. Fideicomiso del fondo nacional de fomento ejidal.

Fideicomiso público que tiene por objeto el manejo de los denominados fondos comunes ejidales (y comunales) (art.167 L.F.R.A.) para su aplicación en los trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas, la adquisición de maquinaria, áperos e insumos, la constitución de capitales de trabajo, las cuotas de cooperación en los servicios de asistencia técnica y seguridad social y en las obras de asistencia social de emergencia, quedando prohibida su utilización para fines religiosos o políticos (art.165 L.F.R.A.). El fideicomiso se maneja por conducto de un Comité Técnico y de Inversión de Fondos (art.169 L.F.R.A.); fue creado por disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de abril de 1959, constituyéndose en fideicomiso por contrato del 25 de octubre de 1960, y celebrándose convenio modificatorio que lo transforma en fideicomiso público el 1o. de noviembre de 1985.

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

Para entender el origen de los fondos a manejar por el fideicomiso señalaremos que los llamados fondos comunes se constituirían en cada ejido o comunidad con los recursos obtenidos de la explotación de montes, bosques, pastos y otros recursos, prestaciones derivadas de contratos legales celebrados por el núcleo, indemnizaciones de éste por expropiaciones, las cuotas acordadas por la asamblea, la venta o arrendamiento de los solares en la zona de urbanización, las sanciones económicas a los ejidatarios y los ingresos que le correspondan en lo particular (art. 164 L.F.R.A.).

No obstante la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el fideicomiso, más fácilmente identificable como FiFoNaFE, no desaparece por el hecho de que aquél dispositivo ya no tenga vigencia, en virtud de que tiene vida propia con el contrato de fideicomiso público que ya se ha citado y hasta en tanto no se acuerde su extinción; sin embargo, lo que sí ya no tiene sustento jurídico es la conformación de los fondos comunes, puesto que deja de existir la obligación de los ejidos y comunidades de contribuir con los ingresos correspondientes a su integración, de tal suerte que el FiFoNaFE ya sólo podrá incrementar sus recursos básicamente con las aportaciones voluntarias y el ejercicio de las reversiones sobre los decretos expropiatorios de bienes ejidales y comunales.

5.18. Regularización de la tenencia de la tierra.

Tiene lugar sobre los llamados asentamientos humanos irregulares; esto es, zonas habilitadas ilegalmente como urbanas para fines habitacionales, localizadas en tierras de origen ejidal o comunal. Sus causas son muy variadas y nacen en lo económico hasta llegar a lo político. La necesidad de ingresos produce la migración del campo a las ciudades, donde también se requiere un espacio barato para vivienda; las organizaciones políticas lo utilizan como un medio para la obtención de adeptos y formación de instrumentos de presión.

Estos asentamientos irregulares generan conflictos y controversias en materia de tenencia de la tierra, tales como indefinición de competencias, ausencia de servicios públicos y de autoridades, problemas por la falta de control de inmuebles, entre las que contamos a la falta de pago de impuestos, el descontrol de giros, permisos, número y alineamiento oficial, etcétera.

La regularización consiste en la desincorporación del régimen de propiedad social, vía expropiación, bajo la causal de utilidad pública contenida en la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria. El monto de la indemnización se fijará en atención a la cantidad que se cobrará por la regularización, lo que significa que deberá haber un estudio previo que determine su potencialidad (art.94).

La regularización la efectuará la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, atendiendo al fin y en favor de quién se hará; en el caso que nos ocupa, será la CoReTT (art.94).

5.18.1. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es: I. Regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares; II. Promover la incorporación de áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades; III. Suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad de las tierras regularizadas a los particulares; IV. Coordinarse con las dependencias y organismos públicos que tengan objetivos afines; V. Celebrar los convenios que sean necesarios.

5.18.2. Administración. I. Un Consejo de Administración presidido por el Secretario de la Reforma Agraria e integrado con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SeDeSol, Infonavit, Ficonafe y Confederación Nacional Campesina; II. Un Director General, designado por el Presidente de la República.

Deberá coordinarse con la SeDeSol y considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales correspondientes.

DERECHO PROCESAL AGRARIO.

En esta parte de nuestro trabajo queremos dejar sentado algunas consideraciones. Se pretende sistematizar únicamente los aspectos más importantes de carácter procesal que la nueva legislación de la materia establece, pero sin mencionar y menos aún ahondar en los principios y aspectos adjetivos que el Derecho Civil contiene y que le son aplicables a la materia agraria por supletoriedad de la ley; por supuesto, también es el caso que ciertas reglas procesales que existen en la rama Civil no existen o simplemente no son aplicables a la agraria.

5.19. Acciones agrarias.

En la doctrina encontramos que "acción en sentido técnico procesal, se designa el derecho, facultad o poder jurídico acordado al individuo para provocar la actividad jurisdiccional del Estado. Para que el juez actúe aplicando la ley al caso concreto, es menester que el ciudadano provoque el ejercicio de su actividad como órgano del Estado; es decir, que cualquiera que sea la teoría que al respecto de adopte, se hace necesario llenar una condición para que el juez pueda pronunciarse, y ésta es que el particular solicite su intervención" (10). Por supuesto que la concepción antes citada tiene una aplicación exactamente civilista, pero que para los efectos de nuestra materia tiene cabida; estamos concientes que por la naturaleza social del Derecho Agrario, una gran cantidad de acciones, en el sentido llano de la palabra, se realizan por planteamientos de oficio, sin necesidad del requerimiento de la parte directamente afectada y como un remanente del paternalismo de Estado, la suplencia, aún cuando necesario en ciertos casos.

En el Nuevo Derecho Agrario se contemplan diversas acciones agrarias de una manera tanto dispersa, lo que de primera impresión podría acarrear confusiones e incluso caer en la imprecisión; se habla de la restitución ("...Volver una cosa a quién la tenía anteriormente..." 11), de la reivindicación ("...Facultad que compete a quién no está en posesión de la cosa de la cual tiene la propiedad, para que se declare judicialmente quién tiene el dominio de ella y para que, en virtud de tal declaración, se le entregue con sus frutos y acciones..." 12), del reconocimiento ("...Manifestación de la voluntad destinada a reconocer la autenticidad de un documento, la existencia de un vínculo jurídico, la de una determinada situación de hecho...", 13) y de la nulidad ("...Ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos...a algún vicio...puede ser absoluta...o relativa...", 14). Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no solamente se trata de cuatro distintas acciones agrarias identificadas en la legislación vigente, aún cuando de una manera un tanto confusa, sino que a éstas se le deberá agregar otras acciones más, menos aún precisadas en el texto de la ley pero que del mismo se desprenden, como lo veremos adelante. En el caso de las dos primeras acciones citadas, restitución y reivindicación, se presenta la fácil posibilidad de entrar en confusión, para lo cual trataremos de presentar algunas consideraciones que permitan su diferenciación.

En efecto, los artículos que se refieren a éstas acciones agrarias utilizan su denominación de manera confusa; una posible clave para encontrar que efectivamente hay diferencia entre ellas y por ende, son acciones distintas, se encuentra en el artículo 18, fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde señala que los tribunales unitarios serán competentes para conocer tanto de una como de otra, ejercitadas por los núcleos ejidales y comunales y sobre tierras ejidales y comunales respectivamente. De este texto podríamos obtener una primer interpretación, en el sentido de que la restitución será

promovida por los núcleos que hubieren tenido el sistema ejidal o comunal, pero que no tengan posesión de sus tierras y que por ello no tengan el reconocimiento oficial, en tanto que la reivindicación se ejercitará respecto de tierras sujetas a dicho régimen, con lo que entonces se entiende que ya existe el reconocimiento oficial de que esas tierras pertenecen al citado régimen.

En una segunda interpretación, encontramos que la Ley Agraria (art.98), para el caso exclusivo de las comunidades, hace también una distinción entre la restitución (fracción I) y el litigio que surja como consecuencia de una solicitud del núcleo comunal, que podría ser precisamente la reivindicación (fracción III); pero el artículo 49 de la misma ley hace una declaración generalizada que conjunta a ambas acciones, al declarar el derecho de ejidos y comunidades para solicitar la restitución de sus bienes. En nuestro concepto, la redacción de los dispositivos mencionados llevan a una gran confusión, por lo que creemos que la probable diferencia de éstas dos acciones podría radicar en la existencia o reconocimiento oficial del ejido y la comunidad, lo que le otorga la personalidad jurídica propia; en otras palabras, si no cuentan con resolución presidencial o sentencia del tribunal agrario que reconozca su constitución, procederá la restitución, y si ya cuentan con dicho reconocimiento, procederá la reivindicación. Bajo este esquema, resultará que la acción de reconocimiento se encuentra localizada en forma intermedia respecto de las anteriormente aludidas.

Siguiendo con la misma idea, encontramos que tanto la acción de restitución como la de reivindicación tienen como objeto la recuperación de tierras despojadas, pero la primera, además, también busca la obtención del reconocimiento que le otorgue precisamente personalidad jurídica. Sin embargo, debemos decir que en contra de nuestro razonamiento se encuentra el texto del artículo 98, fracción III de la ley, ya mencionado, que habla del caso en que se está en un juicio promovido respecto de una solicitud del

núcleo, que entendemos será solicitud de reconocimiento o de restitución (o en el caso del ejido, solicitud de tierras), razón que nos lleva a concluir que en esa circunstancia (apenas en solicitud de tierras) aún no hay precisamente el reconocimiento oficial al que nos referimos.

Finalmente, también mencionamos una tercera interpretación al texto legal, consistente en que corresponderá a las comunidades la acción de restitución y a los ejidos la de reivindicación; este razonamiento lo hacemos atendiendo a que las condiciones que la ley exige para que prospere la restitución, consistentes en la demostración del título primordial y del tiempo y forma de despojo, no son dables para el ejido, por su configuración jurídica, ya que aquéllos requisitos se remontan a etapas anteriores a las leyes de reforma; por otro lado, la reivindicación presenta un esquema general que puede aplicarse perfectamente al ejido, para la reclamación de lo que le hubiere sido depojado. Total, que la ley es en extrema confusa en este aspecto, razón por la cual al desarrollar los puntos específicos de cada acción nos limitaremos a los aspectos más objetivos.

5.19.1. Acción de restitución. Como ya hemos visto, desde un principio general, tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que se les restituyan las tierras y aguas que se les hubiere privado ilegalmente, lo que constituye un despojo. Esta acción se fundamenta en los artículos 49, 98 fracción I y 198 fracción II de la Ley Agraria, 9 fracción II y 18 fracciones II y VIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y presenta ciertas variantes que es importante precisar.

En primer lugar tenemos que tanto los ejidos y comunidades podrán plantear la restitución; en segundo lugar, le corresponderá exclusivamente a la comunidad el ejercicio de esta acción, cuando cuente con los títulos primordiales que acrediten su propiedad ancestral sobre la tierra y compruebe la forma y tiempo del despojo; esto es,

cuando no exista de hecho porque no mantiene el sistema de explotación comunal de la tierra precisamente como consecuencia del despojo y tampoco exista de derecho, por no contar con la resolución presidencial o judicial que le dá nacimiento y le vincula -la propiedad sobre sus tierras. No le corresponde esta acción al ejido porque su naturaleza jurídica no le remonta a derechos anteriores a su existencia legal, lo cual es solo privativo de las comunidades.

El planteamiento puede hacerse en forma directa por la comunidad o por conducto de la Procuraduría Agraria y se tramitará en la vía del Juicio Agrario ante el tribunal agrario competente (art.49, 98 frac.I y III, así como art.18, frac.II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

5.19.2. Acción de reivindicación. Sujetándonos estrictamente al texto de la ley, encontramos que el ejercicio de esta acción puede corresponderle tanto a los ejidos como a las comunidades; de acuerdo a nuestra teoría, es procedente cuando existan de derecho (cuenten con resolución presidencial o sentencia del tribunal) y se presente algún litigio con un tercero interesado en desvirtuar la propiedad de la tierra que se les concedió o reclame para sí determinada superficie de aquélla.

Se fundamenta en el artículo 98 fracción III de la Ley Agraria y en el 18 fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tramitándose por la vía del Juicio Agrario, teniendo como fin el obtener una declaración judicial en favor del ejido o comunidad señalándolos como propietarios de los terrenos, constriñendo al tercero a respetar dichos derechos.

En tratándose de tierras que posea el ejido, distintas de las comprendidas en su dotación y se presente litigio, también podrá el ejercicio de ésta acción, para lo cual véase nuestro comentario al final del punto siguiente.

5.19.3. Acción de reconocimiento. En sentido estricto, la acción de reconocimiento tiene lugar cuando el núcleo de población guarde únicamente de hecho el estado comunal (no de iure, sin reconocimiento oficial), sin existir litigio sobre la posesión y propiedad precisamente de carácter comunal, con el objeto de buscar la regularización correspondiente; se fundamenta en el artículo 98 fracción II de la Ley Agraria y en el 18 fracciones III y X de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En el caso de reconocimiento de bienes comunales (denominado en la anterior legislación como Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, art.356 L.F.R.A., pero también conocido como Confirmación de Bienes Comunales) por no haber conflicto, se tramitará en la vía de Jurisdicción Voluntaria, ante los tribunales agrarios competentes (art.98 frac. II y 18 frac. X de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Luego entonces, si hablamos de que existe una acción agraria específica, identificable, que se tramita en ésta vía, por deducción simple encontraremos que también existe otra acción de carácter genérico para ser ejercitada en todo aquello que no sea el reconocimiento de bienes comunales y que no impliquen controversia.

En este punto nos permitimos agregar otra consideración: creemos que la acción de reconocimiento también puede ser ejercitada por los ejidos, siempre que no haya litigio, con respecto a aquellas tierras sobre las que mantienen en posesión aunque no fueron comprendidas en la superficie con que se les dotó, ya sea porque los originales propietarios nunca los reclamaron o simplemente porque son excedencias, o aún finalmente, porque son superficies que adquirieron por otros medios, como la compra

directa o por conducto de las autoridades locales o federales; al igual que las comunidades, deberá hacerse valer por la vía de Jurisdicción Voluntaria. De presentarse litigio en estas circunstancias, entonces la acción correcta será la reivindicación, suspendiéndose la vía antes citada para dar inicio al Juicio Agrario correspondiente.

5.19.4. Acción de nulidad. Esta acción tiene por objeto la obtención por parte interesada de una resolución de autoridad competente que determine la ineficacia de un acto jurídico, ya sea por carecer de requisitos, por la ilicitud de su objeto o por presentar vicios (15), lo que tiene una cobertura muy amplia en la materia agraria. La Ley Agraria la contempla cuando se promueve en la vía del Juicio Agrario en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria (art. 198. frac.III) pero la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios va más allá, pues le llama incluso Juicio de Nulidad (art.9. frac.III y 18 frac.IV L.O.) especificando más aún su cobertura, ya que indica que será dicho juicio de nulidad, diríamos dicha acción agraria, contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Su ejercicio será precisamente ante el tribunal unitario de la jurisdicción en el territorio donde se presente el caso.

5.19.5. Acción de controversia por límites. Al igual que la acción anterior, se desprende del texto de la ley al identificar específicamente que el Recurso de Revisión procederá cuando se resuelvan cuestiones relacionadas con los límites de tierras entre ejidos y comunidades o entre éstos y pequeños propietarios individuales o en sociedad (art.198, frac. I), ratificado por la separación que la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios realizan sobre la competencia del Tribunal Superior en conocer del recurso promovido en dichos casos y la correspondiente a los unitarios en esa materia (art.9, frac.I y 18 frac.I L.O.).

5.19.6. **Acción agraria genérica.** Se desprende de la misma Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios por simple exclusión de las acciones agrarias antes señaladas, respecto de los demás asuntos que son competencia de éstos (art.18 L.O.), encontrando entonces los comprendidos de la fracción V a la XI y, dentro de ésta última, todas las demás causas de controversia; como no tiene una designación específica o precisa y que como consecuencia, carece de una denominación, nos hemos permitido identificarla por su característica de generalidad (genérica) dado que su ejercicio obedecerá a una gran gama de factores y circunstancias.

Sin atrevernos a abrir un punto específico, debemos mencionar la posible existencia de una acción genérica de jurisdicción voluntaria que contemple la posibilidad de su ejercicio por todo interesado dentro de la vía del mismo nombre, respecto de asuntos que no impliquen controversia pero cuya circunstancia no se encuentra detallada por la ley, a diferencia del reconocimiento de bienes comunales o de la prescripción adquisitiva sobre terrenos ejidales.

5.20. Justicia agraria.

5.20.1. Disposiciones preliminares y generales.

5.20.1.1. **Respeto a usos y costumbres indígenas.** En los juicios en que se involucren tierras de grupos indígenas se deberán considerar sus usos y costumbres, en tanto no sean contrarias a la ley ni afecten derechos de terceros (art.164).

5.20.1.2. **Traducción.** En su caso, deberá contarse con el servicio de traductores (e intérpretes, que no se indica en la ley) para los indígenas (art. 164).

5.20.1.3. Suplencia de deficiencias. Los tribunales suplirán las deficiencias de las partes cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros (art.164); entonces, a contrario sensu, no lo harán respecto de los que no están incluidos en ésta calidad, como herederos, avcindados, familiares, pequeño propietarios, etcétera.

5.20.1.4. Diligencias precautorias. Los tribunales proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados (art.166). Por supuesto, su interpretación es muy amplia, motivo de controversias.

5.20.1.5. Facultades suspensivas. También cuentan con facultades suspensivas respecto de los actos de autoridad en materia agraria que pueda afectar a los interesados en tanto se resuelve en definitiva, siendo aplicable en el caso el Código Federal de Procedimientos Civiles (art.166); luego entonces, no hay exclusión, por lo que todos los interesados pueden solicitar el ejercicio de dicha facultad.

Disposición realmente novedosa, cuya interpretación puede llevar a los aspectos y circunstancias más amplios; importante será que el criterio para el ejercicio de estas facultades sea perfectamente definido, puesto que su abuso puede tener consecuencias inimaginables. Encontramos una gran semejanza con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.

5.20.1.6. Supletoriedad de la ley. Es de aplicación supletoria en la materia procesal agraria, el Código Federal de Procedimientos Civiles (art.167).

5.20.1.7. Incompetencias. Cuando hubiere incompetencia por razón de la materia, del grado o del territorio, en el momento que se presente el tribunal suspenderá de plano el

procedimiento y turnará al competente, siendo nulo lo actuado, excepto que la incompetencia sea por razón de territorio (art.168). En caso de inhibitoria, se comunicará al Tribunal Superior Agrario quién decidirá sobre la competencia (art.169).

5.20.1.8. Emplazamientos. Se realizará con la copia de la demanda y se expresará el nombre del actor, lo que demanda, su causa y la fecha y hora de la audiencia, advirtiendo que en ella se desahogarán las pruebas (art.170); se efectuará por medio del secretario o actuario del tribunal, en el lugar que el actor designe, pudiendo ser el domicilio u oficina, y la parcela o lugares que frecuente (art.171); se cerciorará que se encuentre y lo emplazará personalmente; en caso de no encontrarlo, se le dejará cédula si es domicilio u oficina, ya que de ser otro lugar deberá hacerse el emplazamiento cuando lo promueva nuevamente el actor (art.172); desconociendo su domicilio u oficina, o negándose los requeridos a recibir la notificación, se le podrá emplazar en el lugar en que se encuentre (art.173); el actor puede participar en el emplazamiento para facilitar la entrega (art.174); recabarán acuse de recibo de la cédula y en caso de no poder o saber firmar, lo hará en su nombre otro presente (art.175); en caso de dejar cédula por no encontrarlo, firmará la persona que la reciba y de no saber o poder, lo hará un testigo a su ruego, pero en caso de negativa a ello lo hará otro testigo requerido por el notificador, quién no podrá negarse bajo multa de tres días de salario mínimo (art.176); finalmente, los peritos, testigos o cualquier otro tercero que no sea parte en el juicio, pueden ser citados por cédula u otro medio fidedigno, cerciorándose del domicilio (art.177).

5.20.1.9. Principio de oralidad. Aplicación del principio de oralidad en el juicio agrario, salvo cuando se requiera constancia escrita, mayor formalidad o lo disponga la ley (art.178); será obligación del tribunal la formulación por escrito en forma breve y concisa (art.170 y 178).

5.20.1.10. Pruebas. En el procedimiento agrario serán admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley (art.186). La carga de la prueba de los hechos constitutivos de las pretensiones serán asumidas por las partes (art.187).

5.20.1.11. Facultades para mejor proveer. Los tribunales cuentan con amplísimas facultades para ordenar las diligencias necesarias conducentes a conocer la verdad de lo cuestionado, en las que podrá obrar como estime pertinente para un mejor resultado, sin lesionar derechos y buscando la igualdad, pudiendo incluso en el caso de las pruebas que juzgue esenciales, requerir a las autoridades, apremiar a las partes y terceros para exhibir o comparecer (art.186 y 187).

5.20.1.12. Caducidad. Esta se dá por inactividad procesal o falta de promoción del actor en un plazo de 4 meses (art.190).

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

5.20.1.14. Jornada de trabajo. La jornada de actividad del tribunal será de las 9 hasta las 17:00 horas, como mínimo (del Tribunal, no del personal); sin embargo, de ser necesario se continuará hasta la hora necesaria para concluir todos los negocios citados para el día (art.193).

5.20.1.15. Días naturales. En los plazos y actuaciones de los tribunales agrarios no hay días ni horas inhábiles (art.193).

5.20.1.16. Audiencias. Serán públicas, excepto a criterio del tribunal, cuando pudiera perturbarse el orden; se seguirá rigurosamente el orden de las audiencias programadas de acuerdo con la lista del día, aún en el caso de retraso; la audiencia podrá ser suspendida por un plazo no mayor de tres días cuando fuere necesario esperar a una persona, conceder tiempo a los peritos para emitir su dictamen o algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal (art.194); dicho plazo se ampliará a cinco días cuando sea necesario solicitar a un defensor de la Procuraduría Agraria en virtud de que alguna de las partes no cuente con asesoría y la otra sí (art.179), pero también podrá ampliarse la suspensión hasta por diez días en el caso de que se reconvenga al actor en la contestación de demanda (art.182). Los interesados podrán firmar las actas, pero para su validez bastará la autorización del magistrado y del secretario o los testigos de asistencia en su caso (art.195).

5.20.1.16.1. Inicio de audiencia. Al iniciar la audiencia, el tribunal verificará la presencia de las partes y las constancias de su emplazamiento; en caso de no estar el demandado y haber sido notificado, sin que hubiere hecho su contestación de demanda por escrito con anterioridad o por su inasistencia no lo pueda efectuar en ese momento, se continuará con la audiencia y de presentarse posteriormente no se le admitirá pruebas sobre ninguna excepción, a menos que demostrare la fuerza mayor que le impidió hacer o presentar su contestación de demanda oportuna (art.180); en el caso de que no estuviere presente el actor y si el demandado, se le multará a aquél con diez días de salario mínimo y no se podrá emplazar hasta que se hubiere pagado (art.183); de no estar ni el actor ni el demandado o sólo éste último no habiendo constancia de su notificación, se podrá volver

a emplazar a petición del actor (art.184). Si el demandado no compareciere, no obstante estar debidamente emplazado, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la actora (art.185, írac.V).

5.20.1.16.2. Desahogo de audiencia. Hecho lo anterior, durante el desahogo de la audiencia se observarán las siguientes prevenciones: I. Exposición oral de pretensiones del actor, con sus pruebas, testigos y peritos, la contestación del demandado, también con sus pruebas, testigos y peritos; II. Desahogo de confesionales, testimoniales, periciales y cualquiera otra prueba que pueda desahogarse; III. Planteamiento de todas las acciones y excepciones y en el caso de proceder una dilatoria, se declarará así y se terminará la audiencia; IV. El magistrado podrá libremente preguntar a los participantes de la audiencia, hacer careos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos; V. En caso de negarse el demandado a contestar las preguntas que se le formulen, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de la actora; VI. Hecho lo anterior, escuchará los alegatos de las partes, concediéndoles el tiempo necesario y enseguida pronunciará su fallo de manera clara y sencilla.

5.20.1.17. Devolución de objetos y documentos. La devolución a las partes se realizará al terminar la audiencia, en caso de solicitarlo, previa copia certificada que se agregue a autos; se negará si la parte condenada argumenta la impugnación de la resolución (art.196).

5.20.1.18. Formatos impresos. Deberá contarse con ellos para facilidad y rapidez en el despacho, emplazamientos, citatorios, órdenes, actas y demás, para ser llenados con lo indispensable (art.197).

5.20.1.19. Controles y avisos. Se llevará un registro cronológico de actores, demandados y objeto de la demanda (art.170) y una lista de audiencias diaria que con una semana de anterioridad será fijada en los tableros del tribunal (art.194).

5.20.1.20. Amigable composición. La aveniencia entre las partes será exhortada por el tribunal en todo momento de la audiencia y hasta antes de pronunciar su fallo; en caso positivo, se suscribirá el convenio respectivo y se dará por terminado el juicio (art.185, frac. VI).

5.20.2. Juicio agrario. Son aquéllos que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria (art.163). Tiene origen en el ejercicio de una acción agraria por parte interesada.

5.20.2.1. Demanda. Se inicia con la demanda, que será examinada por el tribunal y de encontrar irregularidades u omisiones en los requisitos, prevendrá al promovente para que lo subsane en un término de ocho días (art.181); de estar correcta o subsanada, con la copia se emplazará al demandado en los términos previstos, señalando fecha y hora para la audiencia; la contestación se podrá producir a más tardar en la misma audiencia, sea por escrito o por comparecencia, redactándola el tribunal en forma breve y concisa (art.178), y podrán acudir las partes asesoradas; si en éste caso alguna de ellas se encuentra en desventaja por no contar con la asesoría, se suspenderá el procedimiento por cinco días y solicitará un defensor de la Procuraduría Agraria para que se entere del asunto (art.179).

5.20.2.2. Reconvención. El demandado podrá oponer la reconvención a la demanda pero deberá hacerse precisamente en la contestación, ofreciendo en el mismo escrito o

comparecencia las pruebas que estime pertinentes, con lo que se le dará traslado al actor para que conteste lo que a su derecho convenga, difiriendo el tribunal la audiencia hasta por diez días, salvo que el reconvenido esté de acuerdo en desahogar la audiencia (art.182).

5.20.2.3. Sentencia. Sólo en el caso de que el estudio de las pruebas amerite más tiempo, el tribunal podrá posponer su sentencia y citar a las partes para que la escuchen hasta por un término máximo de veinte días posteriores a la audiencia (art.188). Las sentencias se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y documentos, estimándolos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones (art.189).

5.20.2.4. Ejecución de sentencias. Es obligación de los tribunales proveer la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, pudiendo dictar todas las medidas necesarias, incluyendo el apremio, en la forma y términos que estime convenientes, sin contravenir las siguientes: en el caso de estar presentes las partes al momento de dictar la sentencia, se procurará un avenimiento para la ejecución, recibiendo propuestas para tal fin; el vencido podrá ofrecer fianza de persona o de institución para garantizar la obligación que se le impone, quedando al arbitrio del tribunal su aceptación, con audiencia del vencedor, concediéndole el plazo necesario para el cumplimiento o, en su defecto, hacer efectiva dicha garantía (art.191).

5.20.3. Recurso de revisión.

Procede contra las sentencias de los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia sobre: I. Cuestiones relacionadas con límites de tierras entre dos o más ejidos o comunidades, o entre éstos y pequeños propietarios o sociedades mercantiles (¿y no respecto de las sociedades civiles?); II. Restitución de tierras ejidales (nótese que excluye

a las restituciones de tierras comunales); y III. La nulidad de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria (art.198).

Se debe presentar ante el mismo tribunal impugnado, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución, bastando un escrito simple que exprese los agravios (luego, en el recurso no se aplica el principio de oralidad) (art.199). El tribunal verificará que se ajuste a los casos de procedencia indicados así como su presentación en tiempo, con lo que lo admitirá y dará vista a las partes interesadas para que en un plazo de cinco días expresen lo que a su interés convenga; al término de dicho plazo, enviará al Tribunal Superior Agrario el expediente, el escrito de agravios y la promoción de los interesados, resolviendo en definitiva dentro de los diez días siguientes a su recepción (art.200).

Contra las sentencias del Tribunal Superior Agrario solo procede el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente; cuando proceda el amparo contra otros actos de los Tribunales Unitarios conocerá el juez de distrito que corresponda (art.200).

5.20.4. Jurisdicción Voluntaria. Por ésta vía conocerán los tribunales agrarios de los asuntos no litigiosos que les sean planteados y que requieran la intervención jurisdiccional (art.165); la acción a ejercitar por excelencia en ésta vía es la de reconocimiento de bienes comunales; también, en este caso, se encuentra previsto el trámite de la adquisición de los derechos ejidales parcelarios por razón de la posesión (art.48).

¹ Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 15a. edición, México 1988, p.271).

² Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1975, pp.63 y 63.

³ Cedulario de Tierras 1497-1820, UNAM, 1a. ed., México 1984, p.85.

⁴ Idem, p.38.

⁵ Editorial Porrúa, México 1991, p.1503.

⁶ Op. cit. p.362.

-
- 7 Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Argentina 1979, Tomo VI, p.957.
8 Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988, p.240.
9 S. Castro Zavaleta y Luis Muñoz, "55 Años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1971, Tomo II Administrativo, Cárdenas Editores, México 1972, tesis 155, p.86.
10 Dr. Eduardo B. Carlos, Enciclopedia Jurídica Omeba, Edit, Driskill, Argentina, Tomo I, p.207.
11 Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1988, p.430.
12 Idem, p.425.
13 Idem, p.412.
14 Idem, p.364.
15 Rafael de Pina, op. cit. p.364.

TRIBUNALES AGRARIOS.

5.21. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La iniciativa de ley presidencial fue firmada el 10 de febrero de 1992 y dirigida a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de la que destacamos lo siguiente:

"...La presente iniciativa contempla la creación de los tribunales agrarios. Propone que su organización y estructura correspondan con la naturaleza de las funciones que tendrán a su cargo, de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. La creación de estos tribunales vendría a sustituir el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido hasta ahora, por uno propiamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos...El presente proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios...La ley propuesta permitiría...tomar en cuenta la realidad del medio rural, siempre bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad...". Su publicación en el Diario Oficial de la Federación se efectuó el 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente.

5.21.1. Tribunales agrarios.

Los tribunales agrarios en general son los órganos federales de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que les corresponde la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional (art.1 LOTA). Estos tribunales se componen del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios agrarios (art.2 LOTA).

5.21.2. Tribunal Superior Agrario.

5.21.2.1. Integración. Se integra con cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá; también tendrá un magistrado supernumerario para suplir las ausencias de los primeros; tendrá su sede en el Distrito Federal (art.3 LOTA); habrá magistrados supernumerarios para los tribunales unitarios en el número que disponga el reglamento. El Presidente es nombrado por el mismo Tribunal y durará en funciones tres años, pudiendo ser reelecto y será suplido por un magistrado designado por el propio tribunal (art.4 LOTA); también cuenta con un Secretario General de Acuerdos (art.19 LOTA).

5.21.2.2. Funcionamiento. Actúa como un cuerpo colegiado, por lo que toma sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos; el quorum para la validez de sus sesiones es un mínimo de tres magistrados, debiendo estar entre ellos el Presidente, quién además cuenta con voto de calidad para el caso de empate (art.7 LOTA).

5.21.2.3. Atribuciones del Tribunal Superior. I. Dividir el territorio nacional en distritos y modificarlo en cualquier tiempo (art.5 LOTA) (En cumplimiento a esta atribución, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1992, se establecieron los distritos para la impartición de justicia, fijandose el número y competencia territorial de los tribunales unitarios); II. Establecer número y sedes de los Tribunales Unitarios en cada distrito, lo cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación; autorizará a los tribunales la administración de justicia en los lugares y con el programa que previamente también establecerá; III. Conceder licencias con o sin goce de sueldo a los magistrados; IV. Determinar la suplencia del magistrado supernumerario a los numerarios, y en los unitarios, cual de los numerarios lo hará; V. Elegir al Presidente del Tribunal Superior y determinarle las responsabilidades en que incurra;

cambiar la adscripción de magistrados de los tribunales unitarios; VII. Nombrar, cesar, suspender, aceptar renunciaciones, cambiar de adscripción, resolver cuestiones sobre nombramientos y conceder licencias, previa opinión del magistrado de su adscripción, a los secretarios, actuarios y peritos; VIII. Aprobar el anteproyecto anual del presupuesto de egresos; IX. Conocer de denuncias o quejas contra los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas, de encontrar responsabilidad (art.28 LOTA); X. Aprobar el reglamento interior de los tribunales agrarios, los reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; y XI. Las demás que prevean otros dispositivos (art.8 LOTA).

5.21.2.4. Competencia. I. Recurso de revisión contra sentencias de los tribunales unitarios que hubieren resuelto conflictos de límites entre dos o más ejidos o comunidades, o de éstos con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles (¿con las civiles no?), la restitución de tierras, la nulidad contra las resoluciones de autoridades agrarias; II. Conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; III. Establecer precedentes y resolver sobre las tesis que deben prevalecer en caso de sustentar tesis contradictorias; IV. Impedimentos y excusas de los magistrados; V. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no cumplan en tiempo con sus obligaciones; y VI. Las demás que las leyes expresamente les confieran (art.9 LOTA), y dentro de éste rubro, los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten, a criterio del Tribunal o a petición fundada del Procurador Agrario (art.10 LOTA). En el caso de los recursos de revisión, será el magistrado ponente quién instruya el procedimiento y formule el proyecto de resolución definitiva para aprobación del Tribunal Superior.

5.21.3. Magistrados.

5.21.3.1. Requisitos para ser Magistrado: I. Ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos y con un mínimo de treinta años de edad al día de su designación; II. Ser licenciado en derecho, con título debidamente registrado, expedido con un mínimo de 5 años anteriores a la designación; III. Experiencia profesional de 5 años mínima; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad (art.12 LOTA). Su retiro tendrá lugar a los 75 años de edad o por incapacidad física o mental (art.13 L.O.) y sus emolumentos no pueden ser reducidos durante el ejercicio de su encargo (art.14 LOTA).

5.21.3.2. Designación. Esta la efectúa la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República, de entre una lista de candidatos (art.15 LOTA). Una vez se reciba la propuesta, resolverán de acuerdo al procedimiento que esté fijado o, en su defecto, se acordará éste; en el caso de que no se apruebe el número necesario de la lista se deberá enviar otra para que se pueda designar el número complementario de magistrados (art.16 LOTA). Una vez designados, los magistrados deberán rendir protesta ante la misma designante (art.17 LOTA).

5.21.3.3. Duración. Seis años, a partir de la designación o protesta, al cabo de los cuales si fueren ratificados se convertirán en inamovibles, por lo que sólo podrán ser removidos en casos de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial Federal (art.17 LOTA).

5.21.4. Atribuciones del Presidente del Tribunal Superior Agrario. I. Tramitar los asuntos administrativos del Tribunal Superior; II. Autorizar junto con el Secretario General, las actas y acuerdos, así como firmar los engroces de las resoluciones; III. Turnar entre los magistrados los asuntos de su competencia; IV. Dictar las medidas para la organización y funcionamiento de los tribunales, estableciendo los sistemas de cómputo necesarios para los archivos (¡extraño que por ley se instituyan sistemas computarizados como forma de archivo!); V. Comisionar para la práctica de visitas a los tribunales unitarios por conducto de los magistrados supernumerarios, de acuerdo con lo que ordene el Tribunal Superior; VI. Designar secretarios auxiliares de la presidencia; VII. Representar al Tribunal; VIII. Presidir las sesiones y dirigir los debates en ellas; IX. Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias que se deban suplir con nombramiento; X. Formular y disponer el ejercicio de egresos; XI. Nombrar, cambiar de adscripción y remover a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuando no le corresponda al propio Tribunal; XII. Llevar una lista de las excusas, impedimentos, incompetencias y substituciones; y XIII. Las demás que asigne el reglamento interior (art.11 LOTA).

5.21.5. Secretario General de Acuerdos. Le son exigibles los mismos requisitos que para los magistrados (art.19 LOTA) y sus atribuciones son: I. Dar cuenta diaria y dentro de las 24 horas de su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban; II. Autorizar todos los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten; III. Asentar las certificaciones a términos de prueba y las demás que indique la ley, para lo cual, en éstos y los previstos por la ley, gozará de fe pública; IV. Asistir al desahogo de pruebas; V. Expedir copias certificadas; VI. Verificar el foliado de expedientes y sellado de actuaciones rubricándolas; VII. Guardar en el secreto del tribunal; VIII. Formular inventario de expedientes; IX. Prestar expedientes a los interesados; X. Devolver

constancias cuando lo autorice la ley; XI. Notificar personalmente a las partes cuando proceda y fuera de él, las personales que sean urgentes; XII. Ordenar y vigilar el despacho sin demora de los asuntos; y XIII. Las demás que la ley determine, tal como llevar el turno de los magistrados ponentes y entregarles los expedientes para que instruyan el procedimiento y formulen el proyecto de resolución (art.22 LOTA).

5.21.6. Tribunales Unitarios.

Estarán a cargo de un magistrado numerario (art.2 LOTA) y podrán ser suplidos por alguno de los supernumerarios que designe el Tribunal Superior.

5.21.6.1. Integración. I. Un magistrado, cuyos requisitos, nombramiento y duración son comunes y por ello ya se analizó por separado; II. Un secretario de acuerdos; III. Actuarios; y IV. Peritos.

5.21.6.1.1. Secretario de acuerdos. Los requisitos son los mismos que para los magistrados, pero la antigüedad del título y la experiencia le puede ser dispensada si acredita que tuvo cargo similar por tres años como mínimo, en órganos jurisdiccionales (art.20 LOTA). Son los jefes inmediatos de la oficina en el orden administrativo y dirigirán las labores de acuerdo con las instrucciones y determinaciones del magistrado (art.21 LOTA). Sus atribuciones específicas son las mismas que las indicadas para el Secretario General de Acuerdos, aplicable al tribunal unitario (art.22 LOTA).

5.21.6.1.2. Actuarios. Es único requisito el título de licenciado en derecho legalmente expedido por autoridad competente (art.23 LOTA). La ley les asigna como obligaciones:

I: Recibir las actuaciones que se les turnan y practicar las diligencias y notificaciones que se le ordenan; II. Devolver las actuaciones con las anotaciones correspondientes; III. Llevar un libro con las diligencias y notificaciones diarias (art.24 LOTA); el reglamento interno las amplía (art.49 RTA).

5.21.6.1.3. Peritos. Tienen la obligación de rendir dictámen en los juicios y asuntos en los que para tal efecto fueren asignados, y asesorar al magistrado cuando éste lo solicite (art.25 LOTA). Se integrará un padrón nacional para efecto de que los tribunales les puedan designar y quienes deberán acreditar conocimientos técnicos, científicos o profesionales de su especialidad a fin de tener acceso; el arancel de sus honorarios será fijado por el Tribunal Superior (art.50 a 52 RTA).

5.21.6.2. Competencia. Tendrán jurisdicción territorial sobre el distrito que le hubiere sido asignado en la subdivisión del territorio de la República hecha por el Tribunal Superior, por lo que conocerán de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de dicha jurisdicción. Específicamente tendrán competencia sobre: **I. Controversias por lmites entre núcleos ejidales o comunales, o de éstos con la pequeña propiedad o las sociedades (aquí ya se deja tal amplitud que incluye a las civiles y mercantiles); II. Restituciones de tierras, bosques y aguas, así como la reivindicación de tierras ejidales y comunales; III. Reconocimiento del régimen comunal; IV. Nulidad de resoluciones de autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan derechos o determinen la existencia de una obligación; V. Conflictos sobre la tenencia de la tierra ejidal o comunal (como en el caso de presentarse controversia al promover la prescripción adquisitiva); VI. Controversias agrarias entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, y entre éstos y los órganos del núcleo de población (como por ejemplo, las controversias sobre contratos de aprovechamiento de parcelas o de tierras de uso común y las controversias que se susciten con motivo de las**

indemnizaciones por expropiación, art.96 Ley); VII. Controversias por la sucesión de derechos ejidales y comunales (art.18 y 19 Ley); VIII. Nulidad de actos y documentos que contravinieron las disposiciones de la Ley de Desamortización de Bienes de 1856, las enajenaciones hechas por autoridades federales a partir de 1876 que hayan motivado despojos a poblados, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población (art. 27 constitucional) y los actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; IX. Omisiones de la Procuraduría Agraria que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros, con el fin de que sean eficaz e inmediatamente subsanadas; X. Jurisdicción voluntaria agraria (como la prescripción adquisitiva); y XI. Las demás que determinen las leyes (art.18 LOTA), contando dentro de éste rubro al procedimiento para el reconocimiento del carácter de avecindado (art.13 Ley).

5.21.7. Impedimentos y excusas. Los magistrados y los secretarios de acuerdos están impedidos para conocer de asuntos en los que se presente alguna causa prevista por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (parentesco, amistad íntima o enemistad, interés personal, haber querrellado o denunciado, asistir a convites, aceptar presentes o servicios, hacer promesas, ser acreedor, deudor, socio, arrendador, arrendatario, tutor, curador, heredero, legatario, donatario, fiador, etc.) (art.27 LOTA). Dichos funcionarios no son recusables, pero deben excusarse en el caso de encontrar algún impedimento en los términos anteriores, expresando su fundamento; en el supuesto de que no lo haga o se excuse sin causa legítima, podrá acudir en queja ante el Tribunal Superior, quien impondrá la sanción correspondiente, de encontrarla justificada (art.28 L.O.). Durante la tramitación de la excusa de magistrados de tribunales unitarios conocerán del asunto el propio secretario de acuerdos. Los magistrados, secretarios y actuarios están impedidos para ocupar otro cargo o empleo público o de particulares, excepto la actividad docente, y ejercer la profesión, salvo en

El Reglamento Interno prevé la existencia de responsabilidad en los casos en que los servidores públicos de los tribunales agrarios no den cumplimiento a las disposiciones en ésta materia (art.66 RTA).

5.21.8. Responsabilidades. Esta se rige por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a sus sanciones por las faltas que cometan en el ejercicio de funciones y conforme al procedimiento que establezca el Tribunal Superior (art.68 y 69 RTA). Las sanciones a los magistrados y servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicados por éste y las de los servidores de los tribunales unitarios lo serán por el magistrado del propio tribunal (art.30 LOTA y 42 RTA).

5.21.9. Disposiciones generales.

Las relaciones laborales de los servidores públicos de los tribunales agrarios se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución y se consideran de confianza el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior, los secretarios de acuerdos de los unitarios, los actuarios, peritos y demás funcionarios que se ajusten al artículo 5, fracción II de la ley citada (art.26 LOTA).

Los magistrados tendrán derecho a solicitar licencias con goce de sueldo hasta por un mes, con causa justificada y sin perjudicar el funcionamiento del tribunal; hasta por tres meses sin goce de sueldo y en casos excepcionales, hasta por plazos mayores, las que deberán ser autorizadas por el Tribunal Superior (art.8, frac.III LOTA). También los secretarios de acuerdos y actuarios podrán solicitar licencias que serán resueltas por dicho tribunal.

Para todo lo no previsto por la ley se aplicará supletoriamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo que sea acorde con los tribunales agrarios (art.6 LOTA).

5.21.10. Aspectos transitorios. El Tribunal Superior Agrario se constituirá dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de su Ley Orgánica (febrero 27 de 1992) (art.2 T. LOTA) y dentro de los tres meses siguientes a la constitución de éste se expedirá el reglamento interior, con la división territorial, a fin de que el Ejecutivo Federal proponga la lista de candidatos para magistrados (art.3 Transitorio, LOTA).

Los asuntos que se encontraren en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas sobre ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, que estén pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnarán sus expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior para que a su vez, éste turne a los unitarios los relativos a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, en razón de la división territorial por distritos y resuelva el mismo los demás, debiéndose subsanar las deficiencias que hubiere con la garantía de audiencia (art.4 Transitorio, LOTA).

Aquéllos asuntos sobre privación o suspensión de derechos agrarios, controversias agrarias u otras acciones que también estén en trámite, igualmente se turnarán al Tribunal Superior para que sean enviados a los unitarios competentes (art.5. Transitorio, LOTA).

5.21.11. Reglamento interior. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1992, entró en vigor al siguiente día, con el objeto de definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios mediante bases de organización y funcionamiento

(art.1 RTA); en cuanto a los servidores públicos que conforman el Tribunal Superior, aparte de los magistrados y el secretario general de acuerdos, tenemos a la Coordinación General de Administración y Finanzas, Contraloría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Actuarios y Peritos, Unidad de Atención e Información al Público, Unidad de Informática, Unidad de Publicaciones y el Centro de Estudios de Justicia Agraria y Capacitación (art.2 RTA).

CONCLUSIONES.

I. Para México en especial, resulta de suma importancia el estudio del Derecho Agrario, dónde su autonomía esta fuera de toda duda; su esencia misma se sostiene en un precepto constitucional que ha regido la estructura tenencial de la tierra prácticamente a lo largo de todo el siglo veinte; la economía, la política, la sociedad y en general el desarrollo del país, han girado en torno a los conceptos de propiedad originaria, pública, privada y social; ningún estudioso del Derecho puede soslayar el conocimiento, aunque sea superficial, de la materia agraria. En fin, que el Derecho Agrario, como rama, indiscutiblemente merece ser reconocida como tal.

II. El Derecho Agrario, como subrama del derecho social, reúne elementos de gran raigambre mexicana, con características sui generis, muy propias, apenas semejantes al de los países latinoamericanos que tuvieron la influencia española, pero que ha venido evolucionando bajo las transformaciones propias, atendiendo a los reclamos que la sociedad mexicana ha exigido, hasta conformar un Derecho Agrario especialmente mexicano, pero nacido con la hibridación de lo español con lo indígena.

III. El Derecho Agrario mexicano ha sido protagonista del desarrollo y evolución en nuestra historia; nunca se separó de todo planteamiento político, económico y social efectuado por los diferentes grupos aglutinantes; en ningún momento los grandes pensadores, liberales o conservadores, centralistas o federalistas, democráticos o autocráticos, ignoraron el gran problema del campo, el problema de la concentración de la tierra; todo plan, voto particular, constitución y ordenamiento jurídico en general,

contenía disposiciones al respecto; en fin, que la historia de México es la historia de la tenencia de la tierra.

IV. El Derecho Agrario es un derecho en extremo dinámico, que con la reforma agraria revolucionaria conjuntó diversos antecedentes legislativos para sufrir un nuevo encauzamiento con aspectos radicales, enarbolados en mayor o menor medida por las distintas fuerzas que confluieron en el contenido del artículo 27 constitucional.

V. Que el radicalismo revolucionario anterior, plasmado tanto en la Constitución como en sus leyes reglamentarias, generó una problemática nacional en el campo de índole social-política y económica, que como en una espiral, fue llevando a una situación verdaderamente alarmante, creando un clamor creciente y constante por parte de la mayoría de los sectores sobre la necesidad de un nuevo cambio que, sin dejar la conformación de la propiedad social y las modalidades a la propiedad privada, liberara el estatismo profundo sobre ellas, reflejadas en un control absorbente, permitiendo esquemas más flexibles en la tenencia de la tierra, acordes con las nuevas políticas neoliberales de carácter económico imperantes en el mundo, circunstancias que vinieron a concluir con la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, que establece principios generales sobre la transformación del campo, buscando productividad y producción.

VI. El Antiguo Derecho Agrario constituye la recopilación de los antecedentes históricos que se dieron en la materia, desde la cultura dominante en mesoamérica, el derecho y los fueros españoles, la época colonial e independiente de nuestro país, hasta llegar al movimiento revolucionario de 1910.

VII. A raíz de la ideología revolucionaria, tomando en cuenta aspectos existentes en el Antiguo Derecho Agrario, se conformó un nuevo derecho distinto del entonces

con sistematización jurídica y al cual se le ha denominado Derecho Agrario Revolucionario o derecho de la reforma agraria, en virtud del radicalismo de sus concepciones sobre la conformación de la propiedad territorial; que este derecho era complicado y confuso, por lo que no lograba todos sus fines, sino que con el afán de alcanzar sólo uno de ellos, el reparto masivo de la tierra, originaba complicaciones y conflictos, como la descapitalización e inhibición de la inversión entre otros; centraba sus acciones en la vigilancia y afectación de la propiedad privada, así como en una sobreprotección de la propiedad social que hizo perder la capacidad de la suficiencia alimentaria de nuestro país.

VIII. Una vez reconocida la existencia de una aguda situación en el campo, se efectuó un seguimiento histórico-evolutivo de todos los aspectos que hemos indicado, con lo que se concluyó que el Derecho Agrario Revolucionario o derecho de la reforma agraria tenía que sufrir una nueva transformación, porque ya que se había alcanzado (parcialmente) la meta de una distribución más equitativa en la propiedad rústica y con el fin de ahora lograr su modernización, incorporándolo a los requerimientos que exige el desarrollo del campo mexicano, el que aún no pierde su lugar protagónico en la economía. En consecuencia, se produce una reforma constitucional que modifica elementos esenciales de la estructura de la tenencia de la tierra, para dar paso a un Nuevo Derecho Agrario.

IX. La citada modernización del Derecho Agrario se ha planteado por medio de un acercamiento a los principios del Derecho Civil, respetando la esencia social de algunos aspectos y derogando aquéllos que ya han sido rebasados por la realidad; en el primero, encontramos por ejemplo a la existencia de la propiedad social y en el segundo caso tenemos a la afectación agraria; luego entonces, ahora se distingue una división más clara respecto de una parte sustantiva y otra adjetiva.

X. El Derecho Agrario, aún con la división del fondo y la forma antes mencionada, se simplifica en lo general pero en lo particular sigue presentando lagunas que llevan a la confusión, las que por ser novedosas implican una mayor preocupación para conocer sus alcances; ya ahora, comenzamos a ver que inician las enmiendas a las nuevas disposiciones.

XI. Con los motivos antes expuestos, teniendo en cuenta una verdadera época de modernización, con perspectivas inimaginables en la evolución de la ciencia jurídica en general, ahora más que nunca es importante conocer el Nuevo Derecho Agrario, viendo en retrospectiva sus antecedentes para conocer la raíz y razón de su existencia.

Para lograr el objeto precedente, es necesario contar con un trabajo de sistematización jurídica sobre la materia que simplifique su entendimiento y aplicación. En consecuencia, estas consideraciones son las que han motivado al que esto escribe para intentar realizar dicho trabajo de sistematización y simplificación de una rama del derecho tan antigua como nueva, en beneficio de todo interesado en el problema agrario mexicano. Los resultados de la aplicación del Nuevo Derecho Agrario sólo se verán con el transcurso del tiempo, cuya práctica delimitará las bases para su conformación y evolución.

XII. Dentro del desarrollo del trabajo de sistematización que hemos intentado respecto del Nuevo Derecho Agrario, encontramos algunas consideraciones, más que conclusiones, que a continuación anotamos de manera sucinta.

XIII. Dentro del orden de preferencia para la adjudicación de tierras ejidales de uso común (art.57), deberán considerarse también a los poseedores que no tengan el reconocimiento de la asamblea, atendiendo a las circunstancias en que entraron en la

posesión, ya que su exclusión lisa y llana motivará juicios agrarios, en muchos casos innecesarios e injustos.

XIV. Es conveniente la aclaración respecto del concepto de dependencia económica en el orden de la sucesión legítima, ya que en la práctica es frecuente que ésta se dé en ambos sentidos; esto es, que un tercero dependa del ejidatario titular de derechos o que éste dependa de un tercero (art.17).

XV. La ley debe considerar que la calidad de ejidatario no sólo se pierde por la cesión legal de sus derechos parcelarios, sino que también por la cesión ilegal, entendiéndose a ésta como aquélla que se efectúa sin cumplir con los requisitos y formalidades que la propia ley establece; el hecho de la manifestación de la voluntad de ceder, aunque sea ilegalmente, ya implica un rechazo a los derechos parcelarios y un desacato a las disposiciones legales al respecto, razones suficientes para que se concluya en la pérdida de dichos derechos (art.20, frac.D). Así mismo, también cabría la posibilidad de adicionar a la ley, sobre la pérdida del carácter de ejidatario, con la resolución del tribunal competente.

XVI. Es necesario efectuar la corrección del concepto de prescripción negativa sobre las tierras de propiedad social, atento a su incorrecta utilización en el caso de la prescripción adquisitiva (art.48).

XVII. Consideramos indispensable el establecimiento de reglas claras y precisas que normen la exigencia legal para que la Procuraduría Agraria y los fedatarios públicos asistan a las asambleas ejidales y comunales, con el objeto de prevenir complicaciones innecesarias para su celebración y el nacimiento de una nueva forma de corrupción (art.28).

XVIII. No queda claro en la ley a quién le corresponderá la vigilancia en el cumplimiento de plazos y prórrogas de los contratos que celebren ejidos y ejidatariós, así como la adecuación a los programas productivos; aunque en principio, podrfa ser la Procuraduría Agraria, tampoco está muy claro como se intentará lograr ésta efectividad (art.45).

XIX. Con el fin de brindar claridad en el otorgamiento de los derechos de usufructo sobre la parcela ejidal como garantía, es conveniente que el Registro Agrario Nacional implemente la expedición del equivalente a los certificados de libertad de gravámen, mismos que a su vez deberá ser requisito presentar en toda operación de este tipo (art.46).

XX. Consideramos que es conveniente no dejar al arbitrio de la asamblea de ejidatarios el incluir en el reglamento interno la normatividad que rija respecto de la administración y operación de la unidad agrícola industrial para la mujer, sino que, al igual que la parcela escolar, de no acordarse expresamente, aquél dispositivo interno lo deberá prever. De ésta manera quedarfa cubierta una laguna que puede ser fuente de conflictos internos (art.71).

XXI. En la definición y clasificación de la pequeña propiedad se ha excluído el requisito de mantener su explotación, seguramente en congruencia con el derogamiento del derecho de los núcleos de población a recibir tierras, mediante la afectación agraria; sin embargo, creemos que es importante sostener ésta obligación del propietario, ya que ella es inherente a la función social de la propiedad; la propiedad se concibe bajo un esquema social: la sociedad la reconoce y la respeta en tanto la propiedad cumple cometidos que van en beneficio tanto del titular como de la propia sociedad, de tal suerte que hay una reciprocidad; al desaparecer la exigencia de mantenerla en explotación, se

enlace y por ende, no tiene lugar la función social. Creemos que para constreñir al cumplimiento de esta responsabilidad, podría ser aplicable una sanción semejante que para los latifundios (art.116).

XXII. Con el objeto de prevenir confusiones que originen conflictos, es conveniente reglamentar aún más a la propiedad forestal, ya que no se toman en consideración las transformaciones que puede sufrir (art.116).

XXIII. Con el argumento de hacer una ley sencilla se llega a una gran confusión, en especial cuando se refiere a las acciones agrarias que pueden hacerse valer; amén de que no se encuentran claramente especificadas, el caso de las acciones de restitución y de reivindicación tiene lugar su máxima expresión, ya que en algunos artículos se hace distinción entre éstas, en tanto que en otros se unifican, por lo que aquéllos hacen ver claramente su aplicación mientras que éstos sólo hablan de una misma acción; en el texto correspondiente de nuestro trabajo nos hemos permitido desarrollar brevemente tres diferentes interpretaciones al respecto, pero que no resuelven el punto; en consecuencia, consideramos indispensable que se unifiquen criterios para dejar precisado si en realidad es una sólo acción o son dos distintas y, en éste caso, su origen y ejercicio (art.48, 98 y 198).

Igualmente en el rubro de las acciones agrarias, creemos que se debe considerar a la acción de jurisdicción voluntaria, ejercitable en todos aquéllos asuntos que deban tramitarse por ésta vía y que no tengan una asignación específica (art.98, frac.IV).

XXIV. Resulta importante regular las facultades que sobre la celebración de diligencias precautorias tienen los tribunales, ya que la expresión de que deberán ser tendientes a la protección de los interesados es sumamente ambigua; lo mismo sucede con las

suspensivas respecto de los actos de autoridad en materia agraria que puedan afectar a los interesados y hasta en tanto se resuelva en definitiva (art.166); la sobriedad en su contenido permite una amplitud tal en la práctica, que el abuso puede llevar a consecuencias de magnitud inimaginables.

XXV. Tanto la Ley Agraria (art.198, frac.I), como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (art.9, frac.I) excluyen a las sociedades civiles de la posibilidad de interponer el recurso de revisión al término del juicio agrario, no obstante que la apertura de la nueva ley ha tenido lugar tanto para las sociedades mercantiles como las civiles, en igualdad de circunstancias; por consecuencia, seguramente se tratará de un pequeño desliz, que deberá ser corregido en su oportunidad, ya que de lo contrario habría una ilógica, incorrecta e inequitativa selección.

BIBLIOGRAFIA.

- **Altamira y Crevea Rafael, Diccionario Castellano de Palabras Jurídicas y Técnicas Tomadas de la Legislación Indiana, U.N.A.M. México 1987.**
- **Castillo F. Victor, Estructura Económica de la Sociedad Mexica, U.N.A.M. México 1984.**
- **Castro Zavaleta S. y Muñoz Luis, 55 Años de Jurisprudencia Mexicana, Cárdenas Editores, México 1972.**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ilustrada y Actualizada, 1917-1990, H. Congreso de la Unión, México 1990.**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, U.N.A.M. México 1985.**
- **Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1974.**
- **Chevalier Francois, La Formación de los Latifundios en México, Fondo de Cultura Económica, México 1976.**

El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa,

México 1976.

- Diccionario Jurídico Mexicano, U.N.A.M.-Editorial Porrúa, México 1991.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Argentina 1985.
- Fábila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940, S.R.A.-C.E.H.A.M. México 1981.
- Floris Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, México 1986.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988.
- González Hinojosa Manuel, Derecho Agrario, Editorial Jus, México 1975, p.57.
- Gutelman Michel, Capitalismo y Reforma Agraria en México, Ediciones Era, México 1972.
- Ibarrola Antonio de, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1975.
- Las Constituciones de México, H. Congreso de la Unión, México 1989.
- La Legislación Agraria en México 1914-1979, S.R.A. México 1979.

- **Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, Partido Revolucionario Institucional, México 1987, No.10 Ponciano Arriaga, La Propiedad.**
- **No.3 Venustiano Carranza, Las Ideas Fundamentales.**
- **No.12 Emiliano Zapata, Cartas y Planes.**
- **No.24 Ricardo Flores Magón, La Revolución.**
- **Mendieta y Nuñez Lucio, El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, México 1985.**
- **Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1966.**
- **El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México 1975.**
- **Nuestra Constitución, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos Historicos de la Revolución Mexicana, De las Garantías Individuales, México 1990.**
- **Pazos Luis, La Disputa por el Ejido, Editorial Diana, México 1992.**
- **Pecar Samuel, Manual de Cooperativismo Agrario en Israel. Centro de Estudios Cooperativos y Laborales, Israel 1980.**
- **Pina Rafael de y Pina Vara Rafael de, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1988.**

- Rabasa Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, U.N.A.M., México 1990.
- Reforma Agraria Integral, Consolidación del Reparto, S.R.A. México 1988.
- Rivera Marfn de Iturbe Guadalupe, La Propiedad Territorial en México 1301-1810, Editorial Siglo XXI, México 1983.
- Rousseau Jacobo, El Contrato Social, U.N.A.M. México 1984.
- El Origen de la Desigualdad Entre los Hombres, Editorial Grijalbo, México 1972.
- Ruiz Massicu Mario, Derecho Agrario Revolucionario, U.N.A.M. México 1987.
- Temas de Derecho Agrario Mexicano, U.N.A.M. México 1988.
- Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, U.N.A.M.-I.N.E.H.R.M., Tomos I y II, México 1987.
- Schickle Rainer, Tratado de Política Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México 1982.
- Silva Herzog Jesus, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo de Cultura Económica, México 1985.

- Solano Francisco de, *Cedulario de Tierras*, U.N.A.M. México 1984.
- Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México 1957.
- Villoro Toranzo Miguel, *Metodología del Trabajo Jurídico*, Universidad Iberoamericana, México 1982.
- Witker Jorge, *Como Elaborar Una Tesis de Grado en Derecho*, Editorial Pac, México 1986.
- Zavala Silvio, *Instituciones Jurídicas de la Conquista*, Editorial Porrúa, México 1971.