14
294.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL DENTRO DEL MARCO JURIDICO DE LA NUEVA LEGISLACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS RAUL BANUEL TOLEDO

1a. Revisión Lic. Ana Luisa López Garza

2a. Revisión Lic. Abelardo Argüello Ortega

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1993

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 está 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.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

EL PROCESO AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

1. ANTECEDENTES 1
   A. LA REVOLUCION 9
2. MARCO JURIDICO AGRARIO 11
   A. PRIMERA LEY AGRARIA 11
   B. CODIGO AGRARIO DE 1934 27
   C. CODIGO AGRARIO DE 1940. 28
   D. CODIGO AGRARIO DE 1942 29
3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA 30

C A P I T U L O II

REGIMEN DE PROPIEDAD EN EL MEDIO RURAL.

1. LA PROPIEDAD 32
2. EL EJIDO 34
3. LA COMUNIDAD 41
4. LA PEQUEÑA PROPIEDAD 53

C A P I T U L O III

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1. EVOLUCION HISTORICA 58
2. INICIATIVA A LA LEY AGRARIA 86
3. REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL . 98
4. LEY AGRARIA VIGENTE 103

C A P I T U L O IV

EL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

1. REFORMA AGRARIA INTEGRAL 108
2. CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS . . . 127
3. LA PROCURADURIA AGRARIA 145
4. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL 156
5. TRANQUILIDAD Y PAZ SOCIAL EN EL CAMPO . . 167
6. IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA . . . 174

CONCLUSIONES.

PROPUESTAS.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

I N T R O D U C C I O N

La finalidad del presente trabajo es dar conocimiento de la lucha existente ante el campo mexicano, no la armada que fue trascendental como cambio de la estructura económica y política en nuestra país, sinó por la posesión de la tierra agrícola.

La tierra y la compleja problemática que la rodea, ha significado un factor importante para explicar nuestra organización y evolución político-social, su relevancia la coloca en primer plano del interés nacional y su influencia es determinante en su desarrollo.

Al plantear la problemática existente en la actualidad nos referimos a los cambios ocurridos en todos sus aspectos pero primordialmente dentro de la tenencia de la tierra; los criterios sustentados no se apegan a la realidad en que vivimos dentro del campo, mucho de ello lleva implícito el desconocimiento y la negligencia de algunos servidores públicos para la correcta realización en el desempeño de la actividad pública.

Todo ello constituye un obstáculo para la gente dedicada a trabajar en el campo, la cual ve sus esperanzas perdidas y decepcionados reclaman con justicia, un cambio estructural en la política agraria generando nuevas formas de organización y asociación, que exige un justo ingreso y proclaman convenci-

dos, la instrumentación de programas funcionales que transformen sus necesidades en realidades tangibles.

Parte de ello, con las modificaciones convenidas y efectuadas a nuestra Carta Magna, surge un nuevo horizonte más prometedor para la gente del medio rural, permitiéndole a través de sus nuevos preceptos de libertad para poder decidir sobre el uso de sus tierras constituyéndose en la asociación, uniones de ejidos y organizaciones de producción; para así poder obtener un beneficio en forma individual o colectiva y a su vez contribuir a la plena realización económica del país.

De aquí que la ley agraria creada en 1992, así como las instituciones y organismos encargados de su aplicación; de ser posible esta realidad producirá el efecto deseado ante estas gentes del campo siendo un camino difícil por recorrer, pero ello se logrará a través del tiempo, ya que el primer paso se ha dado con la justicia agraria, los demás deberán continuarse.

Los capítulos del presente estudio son el resultado de la investigación efectuada a nivel documental, así como la evaluación de lo que es la Reforma Agraria Integral dentro del Marco Jurídico de la Nueva Legislación.

El primer capítulo se refiere al proceso agrario en la

Constitución de 1917; a las diversas concepciones teóricas así como a los diferentes sistemas de colonización. Se hace un análisis de las diferentes políticas de colonización por las que atravesó el país, esto con el fin de tener un marco de referencia para los siguientes capítulos.

El objeto del segundo capítulo es fundamental al régimen de propiedad en el medio rural dentro del concepto jurídico.

El capítulo tercero contiene la importancia de la evolución del artículo 27 constitucional para entender el régimen legal actual.

Por último el capítulo cuarto del concepto de Reforma Agraria Integral contiene la importacia de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para obtener la tranquilidad y paz social en el campo.

Dicho trabajo fue el resultado de la investigación realizada con dedicación y empeño; no obstante esto pudiese tener omisiones o lagunas que puede presentar toda investigación, por lo que me permito solicitar a ese H. Jurado que al evaluarla sean benevolentes y tomen en consideración el ánimo personal de superación académica.

C A P I T U L O I

EL PROCESO AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

1. ANTECEDENTES.
   A. LA REVOLUCION.
2. MARCO JURIDICO AGRARIO.
   A. PRIMERA LEY AGRARIA.
   B. CODIGO AGRARIO DE 1934.
   C. CODIGO AGRARIO DE 1940
   D. CODIGO AGRARIO DE 1942.
3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

C A P I T U L O I

EL PROCESO AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1917

1. A N T E C E D E N T E S .

Al descubrir nuestro régimen de tierras nos encontramos con la estampa del Valle de Anáhuac con una vegetación arisca, en la que destaca el emblema del nopal y el maguey; flor de la tierra; la mazorca que aflora de la planta del maíz, alimento imprescindible de nuestro pueblo. En el centro la región lacustre donde nace como flor de piedra la metrópoli, y como lirios, las chinampas creadas para enriquecer el terreno cultivable del islote.

Se hallan en la ciudad 3 sitios en que se concentra su vida; la casa de los dioses, el mercado y el palacio del emperador, todo ello con un elemento común; fortalecer el cultivo de la tierra.

LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA EPOCA PREHISPANICA.

Esta forma tripartita de unidad municipal sostiene estrecho vínculo con las organizaciones socio-políticas de los mexicas; a saber que existían dos clases claramente diferenciadas: los pipiltzin que ejercían los más altos cargos públicos y religiosos dentro de los cuales podían elegirse al tlatoani

orey; y los macehuales o gente del pueblo que se integra en calpullis constituídos por grupos de familias emparentados que desempeñan la misma actividad.

En cuanto a la tenencia de la tierra, los pipiltzin gozaron de privilegios de poseer tierras en forma individual, en que se avisan ya los albores de la idea de la propiedad privada, en tanto prerrogativa que impone al resto de la colectividad serias restricciones para su uso; goze y disfrute. Por su parte, los macehuales agricultores detentaron la tierra en forma comunal aunque, nó obstante, las cosechas se asignaban siempre a aquel que trabaja sus parcelas o chinampas.

La diferencia de clases evidenciaba, a decir de Mendieta " la distribución de la tierra; el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista del orígen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial procedía del rey " (1)

El emperador portaba en la diestra el cetro de la soberanía del pueblo mexica entero; nadie sino él, disponía discrecionalmente de las propiedades; en actos de verdadera bondad recompensaba a los nobles de los servicios prestados; no obs-

(1) Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario en México" México D.F. 1988, pág. 14 Edit. Porrúa.

tante, condicionaba a las transmisiones por medio de modalidades, tales como la prohibición de enajenarlo bajo cualquier título a los macehuales y prestar el vasallaje, entre otras en cuyo caso dichos bienes volvían al patrimonio del rey.

En el caso de los calpullis, la nuda propiedad recae en éste sin identificarse con ninguno de los individuos que le integran, perteneciendo desde luego, ".. el usufructo a las familias que las poseían... sujeto a dos condiciones esenciales era la primera, cultivar la tierra sin interrupción.. la segunda condición permanecer en el barrio a que se correspondía la parcela usufructuada.." (2).

La conquista nos sorprendería en comunidad, arrojando la última semilla y abriendo el último surco. El descubrimiento conquista y colonización del nuevo continente abre a la corona española un mundo pletórico en riquezas que, aunado al vendaval conquistador, abría de convertirla en una nación poderosa y de recursos financieros sin paragón. El control y administración efectivos sobre sus "nuevas propiedades" constituirán el quid de la colonia.

Al desaparecer el dominio indígena sobre la propiedad territorial, los monarcas españoles apuran el reconocimiento de

(2) Mendieta y Núñez op. cit. pág. 71

su "derecho de conquista" para poder, legalmente, ejercer soberanía sobre las tierras recién halladas. Así, sobre la base de la doctrina canónica medieval, los españoles invocaron la participación del Papa Alejandro VI para que, en nombre del dador de la tierra y dueño del universo, les concediera la plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción de las tierras americanas con la única obligación de cristianizar a los aborígenes.

Esta concesión pontífica señala el inicio del ejercicio de la soberanía hispana en nuestras tierras; el dominio de la tierra corresponde a la corona quien puede derivarlo por gracia o por merced real a los particulares. La merced real era a decir de Solano; "La donación graciosa que hacía el monarca de determinado bien realengo, la tierra en este caso, con un fin determinado; desde premiar la gestión ejemplar de un vasallo relevante hasta el pago de un compromiso. Las mercedes de tierra eran el medio de obtención de la propiedad rural" (3). En este sentido, las mercedes constituyen verdaderos títulos que avalan la propiedad privada en favor de quien son expresamente concedidas.

Existen no obstante, ciertas modalidades condicionantes que tutelan el principio de la propiedad individual, a saber:

(3) Solano Francisco de "Cedulario de Tierras" UNAM. 1984 pág. 16

la función social de la tierra mercedada; su explotación por cuatro años previa a la declaración de dominio privado; la prohibición de enajenarla durante un lapso de tiempo y, la propiedad originaria de la corona que se reservan los monarcas para disponer de ella en el momento en que así lo consideren conveniente.

Paralelo al repartimiento efectuado a los conquistadores la iglesia comienza a concentrar en sus manos múertas extensas propiedades que aunmentan a prorata su fuerza política y económica: las mercedes, donaciones, obras pías, bienes de cofradía y demás formas de avenirse la propiedad territorial ayudarían a conformar el inmenso patrimonio rústico que hasta pasados más de tres siglos fuera impugnado por el espíritu reformista que se condensa en la ley de desamortización de bienes civiles y eclesiásticos del 25 de junio de 1956. El caudal de ordenanzas reales, incentivos a la colonización y el surgimiento de la encomienda y el mayorazgo, constituyeron el terreno fértil en que germinarían los "hijos de hidalgo de solar conocido" que, armador de caballeros, poblarían las nuevas tierras, tal como reza la cédula fechada el 15 de enero del año de 1529 enviada al Obispo Sebastían Ramírez de Fuenleal.

Al márgen, la vida indígena inmersa toda ella en su ahora mutilada tierra y reducida a una forma comunal de propie-

dad que lo salvaguardara de su extinción: "el ejido, los fundos legales y tierras de repartimiento significaron, por la garantía legal que representaron (sic) la posibilidad de defender parte del antiguo patrimonio indígena" (4).

El episodio de interdicción histórica que se conoce como la colonia proseguiría la política basada en el desmedido beneficio y enriquecimiento de los peninsulares en detrimento de los más elementales derechos humanos del pueblo indígena: creándose el horno genitor de la esperanza en la inmundicia de la vida del agricultor, horno del que emanaría, en un alarde de anarquía vital, el grito de la independencia. Del Virrey Antonio de Mendoza al nuncio O'donoju y de éste a Porfirio Díaz parece recorrer la consigna de convertir al indígena en un apero más de labranza.

En resumen, se establece que las tierras adquiridas por los conquistadores, vía merced, venta o composición, constituyen el gérmen institucional de la propiedad privada, y se amparan con títulos otorgados por el monarco o como sucede comúnmente en su nombre. La tierra del indio, en principio comunal y posteriormente respaldada por la legislación de Indias fué absorbida por el hacendista. En otras palabras : to-

(4) Torre Villar Ernesto -e la "Epoca Colonial Siglos XVI XVII" en historia documental de México. Tomo I U.N.A.M. 1984, pág. 169.

da la tierra del indio, del cacique y de las comunidades, fué incorporada a las estructuras españolas para encubrir el despojo, vervigracia la instalación del fondo legal en el sistema de propiedad rural novohispano creado para reubicar a las poblaciones aborígenes en las tierras para vivir y sembrar.

Posteriormente con la idea de justicia social se robustece el pensamiento de Morelos y lo encamina a combatir la miseria y a repartir la tierra, entregar parcelas a los campesinos y dividir las grandes propiedades rústicas para aplicar las infracciones menores a los pobres hecho que se sintetiza en la revolución de independencia. El resultado de la revuelta independencista afirma el maestro de la Cueva, se resume a tres logros: "La adopción de la forma republicana de gobierno, el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección de los derechos del hombre, separación de los poderes y el sistema feudal" (5). Quedan vivas las contradiciones sociales y económicas de la colonia. La visión de los vencidos presencia tan sólo un cambio de estafeta: la nación subroga a la corona española en el titularidad de la propiedad originaria.

(5) De la Cueva Mario. " La Constitución Política " en derechos del pueblo mexicano. Vol. 1, doctrina 3a. ed. México 1985 pág. 19.

Al libertarse del yugo impuesto por la corona hispánica, la nación mexicana abre sus ojos a la vida llevando a cuestas la pesada carga del problema agrario: las grandes propiedades provenientes de las mercedes y composiciones concedidas indiscriminadamente en la colonia, aunada a la gran propiedad amortizada por la iglesia, plantean el incipiente gobierno mexicano, un panorama de desigual distribución de la riqueza territorial. Se contemplan dos aspectos al consumarse la independencia en el deficiente reparto agrario; -la defectuosa distribución de las tierras;-la defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio. (6). El gobierno independiente lejos de atender el reparto equitativo de la tierra incurre en la práctica de una política colonizadora sobre los terrenos baldíos y públicos en favor de los ciudadanos que los requerían.

Resulta aberrante la actividad legislativa emprendida entonces por el aprendiz de jefe político: se critica a las leyes de colonización, además de su inefectividad, la deplorable técnica jurídica que acusa su elaboración, así como la tibia y sumisa actitud adoptada ante la gran propiedad latifundista. (7). La era de la reforma se presentó ante el pueblo en la fórmula de la expresión exacerbada del más fervien-

(6) Mendieta y Núñez Lucio op. cit. pág. 99.
(7) Sobre el contenido de las leyes de colonización dictadas durante el período que abarca del año 1821 al 1854, consúltese a Mendieta y Núñez op. cit. pág. 101.

te amante de un liberalismo antieclesiástico, pero ajena a su esperanza de ser provistos de tierras propias para la labranza.

A. LA REVOLUCION.

Después de la experiencia provocada por las nuevas leyes de colonización y la pérdida de la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales al acelerar la decadencia de la pequeña propiedad y contribuir a la formación de extensos latifundios, México emprende el gran viraje en la ruta de nuestro constitucionalismo social. (8).

La idea de la Reforma Agraria conmina a sus simpatizantes a impulsar el reparto agrario y a solicitar la restitución de sus tierras: el programa magonista y el plan de Ayala en conjugación con la Ley del 6 de enero de 1915, ofrecen seguro respaldo al movimiento agrarista al postular el principio de justicia social que yace en la reivindicación de la propiedad. Se anuncia aquí la vinculación de la propiedad rústica a la satisfacción de necesidades agrarias, como principio rector en la tenencia de la tierra.

El concepto de función social que se adhiere al de pro-

(8) Ley del 31 de mayo de 1875; Ley de diciembre de 1883, y Ley sobre ocupación y enajenación de Terrenos Baldíos del 18 de diciembre 1893. El contenido de estas disposiciones ver el libro VI "La Dictadura" en Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Fabila México 1981 pp. 181 a 205.

piedad destierra del problema agrario la figura del peonismo y del hacendismo y se planta ante nosotros como las simientes de la pequeña propiedad rural. Al restablecerse la paz en nuestro suelo este principio cejará el sufrimiento de "los de abajo" y engendrará en ello la esperanza de tener en propiedad tierras suficientes para satisfacer sus necesidades mediante la reconstitución de los ejidos.

Posteriormente viene la idea de lucha por devolver a los núcleos agrarios la personalidad jurídica, y con ella, la redistrubución del patrimonio rústico como fórmula revolucionaria y que vendrá a hacer en la posterioridad el realce de la propiedad social.

En efecto, las ideas procedentes definen el bizantino debate sostenido por el constituyente de 1916 - 17 al presentarse el proyecto del artículo 27 que concibe, como ha dicho Pastor Rouaix, "..Un Estado (..que) tiene dificultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes (..y que) ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares" (9).

(9) Rouaix Pastor.."Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917" Gobierno del Estado de Puebla, 1945 pág. 144.

"El ejercicio del derecho de propiedad continúa diciendo no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo" (10).

La concepción especial del derecho de propiedad en nuestra régimen constitucional en tanto es condicionado por el interés social, es meridiana armonía con el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de los nuevos centros de población ejidal, los procedimientos restitutorio y dotatorio de tierras, la declaración de falta de capacidad jurídica de las sociedades eclesiásticas para adquirir propiedades rústicas y la limitada de las corporaciones civiles, constituyen el andamiaje de la Reforma Agraria.

2. EL MARCO JURIDICO EN MATERIA AGRARIA.

A. PRIMERA LEY AGRARIA.

A la víspera de la Revolución, ya nadie discutía la urgente necesidad de redistribuir la propiedad rural acabando

(10) Rouaix Pastor. en Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sisquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. 1960 Tomo II pág. 1071.

con los grandes latifundios y en forma moderada en el Plan de San Luis y radicalmente en el de Ayala sostenido por Zapata , se llegó a la restitución de ejidos, fraccionamiento de latifundios, nulidad de los despojos cometidos al apoyo de las leyes de baldíos etc.

Triunfante ya la revolución Maderista e instalada ya la primera Cámara Legislativa de la Revolución, en la XXVI Legislatura, el 3 de diciembre de 1912 el diputado Luis Cabrera pronunció un notable discurso que llamó ..."La reconstitución de los ejidos de los pueblos" y lleva como subtítulo "como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano". Este notable discurso inspirado en el pronunciado por Arriaga en la sala de sesiones del Constituyente del 57 y en las ideas primigenias de Morelos, relata nuevamente el viacrusis de los jornaleros mexicanos, prisioneros de los grandes hacendados como lo llamó Cabrera, el peonismo frente al hacendismo.

Siguiendo el orden cronológico de los acontecimientos que se produjeron en el país a partir del 20 de noviembre de 1910 constituyen el fenómeno denominado "La Revolución Mexicana", examinaremos brevemente aquéllos que tienen relación con el problema agrario y los cuales son materia de este estudio.

Al entrar el siglo XX, la mayoría de los espíritus progresistas de México, se habían dado cuenta de los problemas

que afectan al país, tenían su raíz en la mala distribución de la propiedad territorial y en los grandes latifundios que se habían constituído a costa de los ejidos de los pueblos, privando a éstos de lo más indispensable para satisfacer sus necesidades más elementales. La situación se había agravado por las leyes de desamortización y de nacionalización que en el siglo anterior habían promulgado los hombres de la reforma ya que se privó a los pueblos de la posibilidad de defender sus ejidos por falta de personalidad jurídica. Además las leyes de colonización y de baldíos injustamente aplicadas por el Gobierno de Díaz que cedió en todo a los intereses de los grandes terratenientes y de los inversionistas extranjeros, trajeron consigo que nunca más fuera tan cierta la frase de Arriaga, como entonces: "Mientras que pocos individuos están en posesión de enormes e incultos terrenos, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo".

De ahí en el Plan de San Luis, que llevará a Madero a la Presidencia, se hablará aunque fuera vagamente de la restitución de los pueblos de los terrenos de que habían sido despojados con la aplicación de la Ley de Baldíos; pero con el proceder de Madero, pareciera demasiado moderado y además lento, pues su gobierno pensaba que era conveniente ocuparse primero de las cuestiones políticas para lograr el restablecimiento de la paz, los campesinos del centro y sur del país

acaudillados por Zapata, se levantaron en contra del gobierno y el 28 de noviembre de 1911, apenas al alba de la Revolución proclamaron el llamado Plan de Ayala en virtud del cual se restituían los ejidos a los pueblos que hubieren sido privados de ellos y además se procedería al fraccionamiento de latifundios y a la confiscación de propiedades de quienes se opusieran a dicho plan. (11).

Los términos bien conocidos, de dicho plan eran los siguientes:

Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados.

En virtud de la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas por esta causa, se expropiarán

(11) Molina Enríquez Andrés "La Revolución Agraria en México" libro V México, Museo Nacional de Arqueología 1936, pág 93,

previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fín de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradío o de labor y se mejore en todo y para todo, la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Poco fue el tiempo que Zapata dió al gobierno para resolver el problema agrario, pués Madero habia asumido el poder apenas en octubre de 1911, un mes antes del Plan de Ayala pero ello sólo indica la ansiedad de los campesinos por hacer realidad las promesas de la revolución. Por su parte, dentro del gobierno maderista existía también la disposición de resolver el problema agrario, mediante la reconstitución de los ejidos llegandose a crear la Comisión Nacional Agraria, la cual fijó las ideas generales sobre la Reforma Agraria, bajo la idea de propiedad comunal siguiendo en mucho el pensamiento de Andrés Molina Enriquez, en sus obras "los Grandes Problemas Nacionales" y se sintetizarón en la siguiente forma:

Tomando en cuenta el carácter de la población y su amor al terruño, que la arraiga con fuerza incontrastable, creemos que al Programa de la Comisión Nacional Agraria conviene agregar las medidas que tiendan a reconstituir los ejidos de los pueblos, y esa reconstrucción se debe hacer bajo la forma de propiedad comunal, modificando la legislación vigente en cuan

to sea necesario.."Esta propiedad, se añadía, debe ser inalienable.(12). Esas ideas eran dominantes de las personas de estudio, no llegando a las multitudes.

Fue el diputado Luis Cabrera miembro de la XXVI Legislatura del Congreso, llamada comunmente la Cámara Maderista, quien el 3 de diciembre de 1912, les dió aquellas ideas.(13).

En ese discurso Cabrera hizo con tonos crudos y de palpitante realidad (inspirado tal vez en Arriaga ante el constituyente del 57), la más fiel y elocuente pintura de las terribles condiciones en que los indios, como peones de las haciendas, venían arrastrando su miserable vida animal. Cabrera empieza enfrentando al peonismo frente al hacendismo.

El peonismo era la esclavitud de hecho, o servidumbre feudal en que se encontraba el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado al sureste del país, el hacendismo la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sobra de la desigualdad en el impuesto y una multitud de privilegios de que gozaba aquella en lo económico y político, lo produjo la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande.

(12) Molina Enríquez Andrés. "La Revolución Agraria en México" libro V México Museo Nacional de Arqueología.1936 pág. 105
(13) Cabrera Luis "Discurso pronunciado ante la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión", sobre la reconstrucción de los ejidos de los pueblos. México 1913. Molina Enríquez op. cit. pág. 115.

Proponiendo el diputado Cabrera como medidas urgentes liberar a los pueblos de la presión económica y política ejercida sobre ellos por los haciendas, encontrandose prisioneros dentro de los linderos los pueblos proletarios. En el régimen maderista se estableció con urgencia la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos fueren inalienables, tomando las tierras necesarias para ello, de las grandes haciendas circunvecinas, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública, con indemnización , o por medio de arrendamiento o de aparcerías forzosas.

Cabrera critica y llama "soluciones ingenuas" al problema agrario las medidas de comprar tierras, el gobierno para darlas a los campesinos desposeídos o bien repartir tierras nacionales y baldíos, transportando un éxodo masivo de habitantes de las regiones más pobladas a las menos. Proponiendo como única solución la de expropiarse las tierras para reconstituír los ejidos, por causa de utilidad pública. Rechazando las propuestas de otros diputados que se resolviera acudiendo a los tribunales civiles mediante juicios de reivindicación.

La tierra hay que tomarla de donde haya, concluyó Cabrera al presentar su proyecto de ley, sintetizado en cuatro artículos:

1. Se declara de utilidad pública nacional, la reconsti-

tución y dotación de ejidos para los pueblos.

2. Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que de acuerdo con las leyes vigentes proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar a las que les falte o aumentar la extensión de las existentes.

3. Los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos de los pueblos intervendran para determinar la extensión, identificación y localización de los ejidos, intentando reconstituirlos en los lugares donde hubieren estado.

4. Mientras no se forme la constitución para dar personalidad a los pueblos para manejar sus ejidos (el país se regía por la constitución de 1857) la nuda propiedad de los ejidos pertenecía al Gobierno Federal, la posesión y usufructo quedaría en manos de los pueblos bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos.

La XXVI Legislatura donde pronunció su discurso el diputado Cabrera no llegó a legislar sobre la materia, se aceleró el resultado ya que el discurso fue el 3 de diciembre de 1912 y el 9 de febrero de 1913, se dió el cuartelazo de Mondragón, Reyes, Félix Díaz y otros militares derribando el gobierno del señor Madero registrandose en la historia con el nombre de la decena tragica. Siendo hasta el 6 de enero de 1915 cuan

do plasmaron en ley, las ideas y propósitos expresados en dicho discurso.

EL CONSTITUYENTE DE 1917.

Sacrificados Madero y Pino Suárez, a quienes la historia conoce justamente como los mártires de la revolución, y poder castigar a los responsables así como restaurar la legalidad de dicho cuartelazo sólo pudo lograrse gracias a la revolución constitucionalista encabezados por el gobernador de Coahuila Don Venustiano Carranza a quien se le designa como primer jefe del ejército constitucionalista.

El Plan de Guadalupe en que se sustentó dicha revolución llamado así por la hacienda coahuilense en que se firmó el día 26 de marzo de 1913, fué un documento esencialmente político por el que se desconocía al usurpador Victoriano Huerta y a los demás poderes de la Unión; posteriormente fue objeto de adiciones el 12 de diciembre de 1914 y en éstas se expresa que "dictarán leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, mejorando su condición de peón rural".

En 1913 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, Carranza pronuncia un discurso de contenido social en el que expresa, cuando la guerra apenas iniciaba, que "terminada la lucha armada convo

ca el Plan de Guadalupe, tendra que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no nosotros mismos y opóngase a las fuerzas que se oponga... es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desesperación de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional".

En Veracruz Carranza encarga a Cabrera un proyecto de ley agraria que se... (conoce como la ley del 6 de enero de 1915 y en donde ponen en práctica las ideas sustentadas en su discurso). Es así como Carranza dicta la ley Agraria el 6 de enero de 1915, e introduce en éste el aspecto de dotación de tierras a los pueblos que teniendo necesidad de ello no hubieran podido comprobar el despojo sufrido. Establece la Comisión Nacional Agraria, primer órgano facultado para repartir tierras.

Ya dominado el Villismo, merced de los triunfos de Obregón en las tierras del bajío y consolidado el Carrancismo al establecer Carranza su gogierno en la Cd. de México, en abril de 1916, convoca a la celebración de un Congreso Constituyente. Para hacer viable la Reforma Agraria y llevar adelante la dotación y restitución de ejidos era necesario, como dice Chávez P. (14) no sólo un cambio de constitución, sino que algo

(14) Chávez P. de Velázquez "El Derecho Agrario en México" ED. Porrúa, México 1964. pág. 102.

más profundo y difícil, la transformación del concepto de propiedad, la creación de las garantías sociales, la ampliación del valor "justicia" hacia la justicia distributiva. Así lo comprendió el grupo radical del Congreso inconformes con el proyecto presentado por el primer jefe, el cual sólo modificaba levemente la constitución de 1857, por ello en materia agraria y obrera, tratándose de los artículos 27 y 123 constitucionales la diferencia entre el proyecto y la redacción final fueron abismales.

La idea del grupo radical, consistía en dar a la Nación, el derecho de intervenir en el uso particular de la propiedad privada, cuando el interés de la colectividad, así lo demandare, el concepto de la propiedad con función social. En la Comisión que se formó en el constituyente para estudiar el problema agrario, figuró un hombre que no siendo diputado, era con Cabrera, el que más conocía el problema de la tierra en México; D. Andrés Molina Enriquez, quien en pleno porfirismo había escrito un libro sobre la cuestión agraria que conmovió a los espiritus progresistas de su tiempo. Nos referimos a "Los Grandes Problemas Nacionales". En este libro sostuvo la tesís qeu debía volverse a la legislación colonial, para reconocer que la Nación, como antiguamente al rey le correspondía el derecho de propiedad absoluta (dominio eminente), sobre todas las tierras y aguas que forman el territorio nacional y que en consecuencia, la nación sólo puede reconocer a los par

ticulares el dominio directo de las mismas, peno pudiéndole imprimir a esa propiedad, las modalidades que exija el interés público. El derecho de propiedad así concebido, le permite a la nación retener bajo su dominio, todo lo necesario para el desarrollo social así como regular el estado total de la propiedad y al gobierno, resolver el problema agrario.

El impulsor y redactor de los trabajos del artículo 27 constitucional, lo fué el diputado por el distrito de Tehuacán Puebla, el C. Ing. Pastor Rouaix quien habia sido secretario de Fomento, en el gabinete del señor Carranza y quien formó un reducido cómite para el estudio exhaustivo de la cuestión agraria, al que llamó "nucleo fundador", constituido por los diputados Jose Natividad Macías, Rafael de los Ríos y otros, asesorados por Molina Enriquez y Lic. José I. Lugo, quienes intervinieron en la redacción del proyecto.

Después de hacer un analisis del derecho de propiedad en forma historica durante la colonia, todo giraba alrededor del principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y los bienes de sus súbditos, los autores del proyecto del art. 27, hacen una proposición concreta y es la de que anude nuestra legislación futura (en materia de propiedad) con la colonial en el punto en que ésta última fue interrumpida para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. En tal concepto, la nación viene a tener el dere-

cho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio (dominio directo) en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial y en la mismas condiciones en que la república después lo ha reconocido u otorgado.

Es basado en dichas ideas, como se concretó el famoso primer párrafo del artículo 27 que dice: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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.

Y el pafrafo tercero del propio artículo 27, confirma esta concepción radical de la propiedad, al añadir que: La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para ciudar de su conservación.

Por eso como acertadamente ha podido decir Chávez P.(15) en realidad la lucha por la tierra en México significa la recuperación de los pueblos indígenas de sus derechos al"calpulli" y otras formas de propiedad aborígen, se perdieron primero a consecuencia de la conquista española y después del

acentamiento de la denominación española y por último, México independiente, por no reconocerles los gobiernos sus derechos hasta que ocurrió la revolución social de 1910, las luchas de Zapata y la consagración de esos principios en la Constitución de 1917, al establecer que la propiedad de las tierras y aguas que comprenden el territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitirla a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El Constituyente de Querétaro, terminó una eterna polémica sobre la naturaleza del derecho de propiedad; ya no siendo un derecho otorgado por la divinidad; ni siquiera un derecho natural del hombre como la postulaba la teoría jusnaturalista; sino que para nuestro texto constitucional la propiedad de los individuos (que se conoce como dominio directo) es una simple delegación del imperio de la Nación, de su derecho eminente o derecho originario de tiene la Nación sobre todas las tierras y aguas y el subsuelo del territorio nacional. Además el derecho de propiedad de los mexicanos, es relativamente frágil, puesto que la Nación puede en todo tiempo imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

(15) Chávez P. de Velázquez "El Derecho Agrario en México" Edit. Porrúa, México 1964. pág. 42.

Siendo consecuencia de esas facultades de la Nación, el surgimiento y se confirma en el texto las dos grandes instituciones del Derecho Agrario Mexicano, como las llama Mendieta (16); la restitución y la dotación.

La restitución, en el párrafo décimo sexto del art. 27 que dice: "se declarán nulas.. en consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituídas a éstas con arreglo a la ley del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

La dotación en el texto del párrafo tercero que dice: "Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños de la propiedad que pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomandolas de las propiedades inmediatas respetando

(16) Mendieta y Nuñez Lucio "El Derecho Agrario en México" Panorama del Derecho Mexicano. Tomo I Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1970. pág. 64.

siempre la pequeña propiedad.

La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerarán de utilidad pública". (se aclara que se transcribió en forma original del artículo 27, tal como fue aprobado por el constituyente, antes de sus reformas).

El proyecto del Ing. Rouaix y otros, fue turnado a la primera Comisión de Constitución, presidida por el diputado Múgica, habiéndose logrado tan sólo se modificará el lugar de su colocación de algunos de los preceptos, la aprobación del mismo, en términos generales. Existiendo el propósito de algunos grupos de aplazar la resolución, discución y aprobación del proyecto, el Congreso resolvió declarar en sesión permanente hasta agotar éste y otros asuntos de importancia, antes de su clausura, en los últimos días de enero de 1917.

Existiendo diferentes opiniones con respecto de la materia agraria de algunos diputados así como en materia obrera y fijar estas en la Constitución o siendo de tipo reglamentario inscribiendo en sus respectivas leyes el diputado Jara pronunció un animado discurso (la cuestión de colocar o no principios reglamentarios en una Constitución). Quedando reservado al criterio de los pueblos , obedeciendo a sus propias necesidades, la formación de las constituciones siendo el

resultado de sus anhelos, condensados en lo que se ha dado en llamar Constitución. Este libro se completo con una ley de naturaleza agraria poniendo a salvo los intereses nacionales, quedando asegurado un pedazo de tierra para el labrador, el cual explotará por su cuenta siendo dueño de él, participando de sus beneficios sin que nadie venga a despojarle; sin tener que levantarse en la madrugada con azotes para rezarle a un dios que permite que le traten como una cosa. Verás aquí en la tierra que con esta ley, se asegurará el amor a la patria y el cariño a ella como mexicanos .

Habiéndose declarado suficientemente discutido el artículo se aprobó a las tres de la mañana del día 30 de enero de 1917 por unanimidad de 150 votos, diciendo Rouaix "cerró con broche de oro su grandiosa labor dejando una obra legislativa imprecedera y sólida, para levantar una patria nueva, vigorosa y próspera que vivirá en el futuro con igualdad de derecho entre todos sus componentes (17).

B. CODIGO AGRARIO DE 1934.

El primer código agrario se expidió el 22 de marzo de 1934, siendo el primer esfuerzo para sistematizar la legislación agraria y en él se establecen nuevas modalidades en la

(17) Rouaix Pastor. "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917" Ed. del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1914 pág. 195.

distribución de la tierra, entre éstos se encuentran los nuevos centros de población como procedimiento legal de afectación para disponer de tierras con que crearlos y dotarlos. (18). La inclusión de este procedimiento en el Código Agrario de 1934 amplió de manera más firme las posibilidades de dotar de tierra a un número mayor de campesinos y aunque durante la vigencia de este código tuvo escasa aplicación, principalmente por que en aquel entonces aún existían suficientes predios afectables cercanos a los poblados existentes, sin embargo sirvió de base para el futuro, cuando las necesidades de afectar tierras fuera del radio de siete kilómetros no fuera posible; este medio de dotación cobró importancia como la única forma de proseguir con el reparto agrario y como medio principal para solucionar el grave problema de los campesinos con derechos a salvo.

C. CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este código fue promulgado el 23 de septiembre de 1940 en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre del mismo año. En este se conservan las mismas disposiciones y se agrega se efectúen los acomodos de solicitantes en parcelas vacantes de otros ejidos de la región, que tienen derecho a solicitar la creación de nuevos centros de población,

(18) Código Agrario de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1934.

los grupos de más de veinte individuos que reunan los requisitos legales para ser sujetos de derechos agrarios, que pueden a uno o diversos poblados y que las resoluciones presidenciales deben precisar cuáles dependencias de los ejecutivos federales o locales deberían intervenir y contribuir económicamente en el traslado e instalación de los campesinos. (19).

D. CODIGO AGRARIO DE 1942.

El 31 de diciembre de 1942 el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Avila Camacho expidió este ordenamiento legal que estuvo vigente casi 30 años siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943. (20) en el cual se establece lo siguiente: mantiene en forma más concisa las disposiciones antes descritas, entre los procedimientos que se siguen para la creación de nuevos centros de población y el correspondientes a la dotación y ampliación, hay diferencias que hacen el primer medio, más eficiente para acelerar la distribución de la tierra y de la población en el país, se elimina el radio de siete kilómetros y consecuentemente se puede afectar cualquier predio.

(19) Código Agrario de 1940. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1940.
(20) Código Agrario de 1943. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1943

3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Por decreto del 22 de marzo de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril del mismo año se crea la Ley Federal de Reforma Agraria y entra en vigor el 1°de mayo de 1971, posteriormente se reforma el 17 de enero de 1984, (21), en esta se señalan las atribuciones de las autoridades agrarias, formaliza el cuerpo consultivo agrario, a las comisiones agrarias mixtas como autoridades competentes en conflictos interejidales.

En esta ley se señala como punto importante que antes de iniciarse un expediente de nuevo centro de población, se hará el acomodo de los solicitantes en áreas que se habran al cultivo en el ejido donde radican los peticionarios, en los ejidos inmediatos o en los que la región, que tiene derecho a solicitar la creación de un nuevo centro de población, los grupos que reúnan los requisitos legales para ser sujetos de derechos agrarios. Establece así mismo el procedimiento de instancia única a que debe sujetarse el expediente de nuevos centros de población ejidal, así como las autoridades y órganos que deben intervenir en su consecución y la forma en que deben afectarse las fincas.

(21) Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.

Señala también el régimen de organización y explotación para los ejidos y comunidades siendo el mismo para los nuevos centros de población. Además establece que en las resoluciones presidenciales se precise que dependencias de los ejecutivos federales o locales que intervendrán en los créditos ejidatarios.

Por otra parte esta misma ley establece la integración del Cuerpo Consultivo Agrario adecuándose a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional (antes de las reformas).

Finalmente el reparto agrario culmina con las nuevas reformas a dicho artículo, el 7 de noviembre de 1991, el primer mandatario de la Nación, envía al Congreso de la Unión; la iniciativa para reformar el precepto 27 constitucional, reforma que da lugar a la expedición de la Nueva Ley Agraria que permitirá la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, sentando las bases para promover nuevas formas de asociación que permitan la modernización del sector rural.

C A P I T U L O II

REGIMEN DE PROPIEDAD EN EL MEDIO RURAL

1. LA PROPIEDAD.
2. EL EJIDO.
3. LA COMUNIDAD.
4. LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

C A P I T U L O II

REGIMEN DE PROPIEDAD EN EL MEDIO RURAL.

1. LA PROPIEDAD.

Nos parece importante insistir en este tema, aunque parezca verdad de que la idea sobre la propiedad recoje el orden jurídico que determine el concreto modo de ser del sistema económico y de la organización social. El estudio del régimen de propiedad en México parte del art. 27 constitucional en el que se establen los principios sobre los que se asientan los ordenamientos que desarrollan este derecho, en sus distintos tipos o clases. Es el art. 27 constitucional un precepto vertebral del orden jurídico mexicano. Por otra parte, el citado precepto de la Constitución sería inexplicable e incongruente sino se le analiza como resultado de sus causas históricas.

Los principios de la Reforma Agraria que contiene (dotación y restitución de tierras a ejidos y comunidades indígenas fraccionamiento de latifundios y fortalecimiento de la pequeña propiedad); el rescate de la propiedad de la Nación sobre el subsuelo; las limitaciones para adquirir la propiedad de tierras y aguas, y sobre todo; el surgimiento de un nuevo y distinto concepto de propiedad, son resultado de las experiencias y de las luchas incesantes del pueblo de México por ad-

quirir y consolidar su libertad e independencia.

TIPOS DE PROPIEDAD.

Tradicionalmente se ha dicho que en México, a partir de la Constitución de 1917 existen tres tipos distintos de propiedad, que se constituyen en razón del sujeto o entidad a quien se atribuyen afecta o imputa la cosa o bien; propiedad privada propiedad pública y propiedad social.

La propiedad privada surge cuando un bien se encuentra atribuído a una persona de derecho privado, trátese de una persona física o moral. La propiedad pública, que es la atribuída al Estado, en tanto que entidad con personalidad jurídica propia, se ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades en torno a los gobiernos federal, estatal y municipal. La propiedad social, es aquélla atribuída básicamente a las comunidades agrarias y a las diversas organizaciones que para distintos propósitos pueden constituír los trabajadores, como personas jurídicas de derecho social. En el primer supuesto, se trata de los ejidos y núcleos de población que guardaban el estado comunal; en el segundo de los sindicatos, cooperativas y asociaciones etc.

Los tres tipos de propiedad a los que se ha hecho referencia son regulados por una extensa y compleja red de leyes orgánicas y reglamentarias que emanan del artículo 27 constitucional.

La Constitución vigente también reconoce a la propiedad como garantía individual; pero con un sentido nuevo y un contenido diverso, que ha emanado del movimiento político-social de 1910. Este nuevo concepto de propiedad privada está previsto en el párrafo primero del artículo 27, que viene a ser la piedra angular sobre la que se edifica toda la idea del régimen de la propiedad en el ordenamiento mexicano.

2. EL EJIDO.

El ejido es la palabra más usada y trascedental de la ley de la materia, uno de sus aspectos más notorios es que a través del "ejido" surgió la clase social de los "ejidatarios" la legislación agraria revolucionaria la llenó de contenidos nuevos.

En un principio ejido significó nada más las tierras situadas a la salida de los pueblos de ahí su nombre, pertenecientes al común donde pastaba el ganado de los vecinos. Tenía generalmente la figura regular de un cuadrado de a legua por lado- 4200 metros -. La legislación Colonial quiso ser benévola con los indios conquistados y, además de la concesión de ejidos ordenó la devolución y respeto de sus tierras, acto de justicia que en apariencia trataba de curar las heridas de la dominación violenta pero que más bien disfrazó una política prudente que pretendía asentar a la población indígena en congregaciones -poblados- a fin de conservar a la mano, a fin de uti

lizaría como mano de obra indispensable para la supervivencia misma de los conquistadores y su prole.

Los revolucionarios de 1910, en busca de remedios al mal latifundista de principios de siglo, volvieron los ojos al pasado lejano y lucharon por "la reconstitución de ejidos" -como se llamó a este anhelo retrospectivo por los iniciadores de nuestra legislación agraria- que paulatinamente se transforma en el intento positivo más vasto de reconstituir en lo posible la situación terrritorial de los indígenas que existía antes de la conquista..

Poco a poco desalentada por los obstáculos reales que impedían la resurreción del pasado territorial, derivado sobre todo el régimen de propiedad rústica vigente, la legislación se aparta de su idea inicial y se orienta más hacia la realización de la esperanza de hacer del ejido una institución económica autosuficiente que alivie la penuria de la clase campesina. Se habla entonces de la reforma agraria integral cuyas miras van más allá de la pura redistribución de la tierra. A medida que la legislación evoluciona la palabra ejido se llena de nuevos contenidos que encubren casi por completo su añeja significación colonial. En efecto los ejidos, tierras o terrenos que se repartieron por exigencias de justicia, tuvieron que entregarse a alguien, y este alguien desde el punto de vista jurídico, puesto que la entrega es ante todo un acto jurí-

dico, sólo puede hacerse a una persona física (individual) o una persona moral (colectiva).

No existe en nuestro derecho ninguna otra alternativa, al hablar de la restitución, la ley del 6 de enero de 1915, menciona a los pueblos. rancherías, congregaciones y comunidades; pero al referirse a dotaciones, sólo menciona a los pueblos; por otra parte el texto original enumera (art. 27) sólo a los pueblos, rancherías y comunidades, cuando se ocupa de la dotación igual en la restitución incluyendo a los condueñazgos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población.

La Ley de ejidos se aparta un poco de lo establecido en el precepto constitucional que reglamenta la lista de pueblos, rancherías, congregaciones etc. aplicadas en la dotación como en la restitución y al paso del tiempo y las reformas de 1934 desplaza por completo las enumeraciones precedentes. Se establece una terminología precisa que acredita un hecho invariable; el carácter colectivo del reparto agrario, es decir, el "alguien" a quien se entregan las tierras mediante la revolucionaria redistribución agraria es una persona moral, un ente colectivo integrado por campesinos indigentes ocupados en las faenas del campo, por tanto, necesitan la tierra para subsistir.

Al entregar la posesión provisional o definitiva a un núcleo de población preexistente al procedimiento agrario, es

entonces cuando surge a la vida jurídica este alguien que fue beneficiado con el reparto, o que recibe tierras restituidas o dotadas. El surgimiento de la nueva personalidad jurídica del ejido nace precisamente por el hecho de recibir tierras y se convierta en su propietario. Así la palabra "ejido" se convirtió en el nombre genérico de la persona moral que recibió tierras a través del reparto agrario, como lo demuestra el uso corriente del término y la misma ley que afirma con aplomo que" los ejidos y las comunidades tienen personalidad jurídica; la asamblea general es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos". (art. 11L.A.). En la actualidad los ejidos son los órganos con personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotados o las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

El reparto agrario se realizó fundamentalmente mediante la creación de ejidos, de tal manera, que el ejido ha sido el instrumento del reparto agrario al mismo tiempo que su beneficiario. Originalmente el patrimonio rústico del ejido pareció consistir nada más en tierras de cultivo adjudicables individualmente, ya el código agrario de 1934 establece que las dotaciones ejidales comprenderán además de las tierras de cultivo, las de agostadero.

La ley de la materia tomando como antecedente lo estable-

cido en la legislación precedente considera que el patrimonio rústico del ejido estará constituído por suficientes tierras de labor para adjudicar unidades de dotación a cada uno de los campesinos con derechos preferentes; terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor para satisfacer las necesidades colectivas de la población, las superficies necesarias para la zona de urbanización.

El ejido adquiere su propiedad de su patrimonio rústico desde el momento en que se publica, en el diario oficial de la federación, la resolución presidencial que los favorece. La legislación anterior requería la entrega de la posesión definitiva de acuerdo con lo ordenado por la resolución presidencial correspondiente, para que se perfeccionará éste acto de apropiación.

ORGANOS DEL EJIDO.

Como órganos de gobierno de los ejidos y comunidades además de la Asamblea, en la nueva legislación se mantienen el comisariado y el consejo de vigilancia, cuyos miembros serán removidos libremente por la mayoría de la Asamblea.

La misma ley nos señala como órganos de los ejidos a:

La Asamblea

El Comisariado ejidal; y

El Consejo de Vigilancia. (art. 21 L.A.)

El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios. El Comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que se asentaran los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo. (art. 22 L.A.)

La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. (art. 23 L.A.)

Asi mismo para los efectos de la nueva ley las tierras ejidales y su destino se dividen en: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas. (arts. 43 y 44 L.A.)

Se consideran tierras ejidales las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.

Tierras para el asentamiento humano. En este punto se aclara que desde la epoca de la colonia ya se señala, todo ejido, en su calidad de agrupamiento humano tiene la necesidad vital de contar con un lugar donde asentarse y construir casas para sus miembros. La legislación colonial había atendido a esta necesidad de los asentamientos humanos

mediante la institución del fundo legal que era una superficie cuadrangular de 600 varas por lado, medidas a los cuatro vientos a partir de la iglesia del lugar -o centro del poblado-. Con base a ello surgieron y se consolidaron muchos poblados rurales, ya con el fundo legal establecido y reconociendo que habia otros que carecian de ellos por encontrarse asentados en propiedades particulares, señalándole lugares en terrenos de preferencia no laborables.

A ésta necesidad actual atiende la ley al ordenar que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido que esta compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Primer párrafo art. 63 L.A.

Tierras de uso común. La ley especifica que las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquéllas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el art. 75 de esta Ley.

El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido,

incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados respecto de dichas tierras. (arts. 73 y 74 L.A.) Y por último la misma institución considera que las tierras parceladas tienen el derecho los ejidatarios sobre su aprovechamiento, y usufructo de sus parcelas. En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin previo consentimiento por escrito de sus titulares. (art. 77 L.A.).

3. LA COMUNIDAD.

Al emplear el término social nos referimos a un complejo que comprende la sociedad, la cultura, la economía o a fracciones del mismo complejo, sin embargo, a la colectividad en distinción al individuo.

Por comunidad entendemos aquí una sociedad local, ocupante de un territorio común cuyos miembros participan en una forma común de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse así, de ciertas unidades políticas, como el municipio, y de la localidad, que figura como unidad de una comunidad en ciertos casos. (22).

(22) Las dificultades para definir la comunidad en el área específica en Star Betty. Levels of Communal Relations, The American Journal of Sociology, Vol. IX No. 2 September 1954. En contraste puede verse De la Fuente Julio, Yalálag Villa Zapoteca Serrana, serie científica Museo Nacional Antropología México 1949.

La comunidad indígena está compuesta por una vida biológica y una base territorial mantenidas en relación indisoluble por los instrumentos integrativos que suministra la cultura. La célula o unidad mínima de esta base biológica está constituída por la familia nuclear; la célula o unidad territorial menor esta formada por la parcela familiar o tlalmilpa en ellas, se encuentran los gérmenes de la estructura social de la comunidad que no es otra cosa que una familia extensísima que ocupa un más o menos dilatado territorio.

El artículo 27 de la Constitución señala los lineamientos de la propiedad territorial con todas sus implicaciones. Otorga capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones a los mexicanos. Esta capacidad abarca tanto a la población indígena como a la no indígena; sin embargo, los grupos étnicos que constituyen la minoría subdesarrollada del país tienen elaborada una carta de derechos particulares no escritos, que gobierna la relación total del hombre con el suelo, esto es, la práctica de la agricultura, la apropiación de sus productos, el trabajo cooperativo en la siembra y en la recolección, la intervención que en este trabajo tiene la familia y los grupos sociales más complejos y la participación de esos grupos en ritos y creencias mágico-religiosas comunes.

La carta de derechos que norma esta relaciones es la te

nencia de la tierra y su origen arranca del establecimiento original de los indígenas en el territorio que hoy forma la superficie de la República, es decir antes de su contacto con el hombre de occidente.

Los factores que determinan el carácter de esta tenencia (comunidad); los más importantes son:

-La composición físico-química del suelo;-la naturaleza de las cosechas que en ellos se levantan;-Las variaciones del clima;-La diversidad de los sistemas económicos en uso;-Los tipos de normas hereditarias;-La distinta organización política -la influencia del culto a lo sobrenatural.

Antes de considerarlos es necesario aludir, aun cuando sean en breves líneas, a las modificaciones que produjo el contacto con la civilización europea. Los descubridores y conquistadores procedieron, es bien sabido, de un mundo donde el concepto de propiedad absoluta seguía fundamentalmente las normas del derecho romano que imprimió a la posesión territorial características secularizantes e individualistas tan marcadas que la tierra fue considerada como verdadera mercancía. El terrateniente podía utilizar su posesión como mejor le pareciese, sembrar las cosechas que deseará dejarla sin uso o finalmente venderla,empeñarla o ponerla en renta.

El concepto de propiedad entre los indígenas diferia

notablemente. La tierra estaba en manos de la comunidad; su naturaleza era sagrada; no podía venderse, rentarse o quedar sin utilización por tiempo indefinido; por tanto, se hallaba desprovista del valor como mercancía. Al pasar de generación a generación, por el mecanismo de la herencia, la familia no adquiría derechos de propiedad sobre la parcela en usufructo, aun cuando esta viniese en línea recta de un antepasado remoto, el único derecho admitido y la preferencia al uso de la parcela ancestral.

La invasión de las mejores tierras agrícolas por los nuevos pobladores obligó a los indígenas a retraerse a las menos deseables o poco productivas, imponiendo además -por coerción o conveniencia- alteraciones en la forma primitiva de tenencia.

La utilización del arado en el cultivo del maíz; la siembra y aprovechamiento de cosechas de lucro, como el trigo, en la antigua economía de subsistencia; el uso del dinero como instrumento capaz de pagar productos y trabajo; la aportación de normas bilaterales en el viejo sistema hereditario y algunas otras innovaciones más particularmente en el campo de la tecnología, influyeron grandemente sobre las formas de tenencia.

Las tendencias individualistas y secularizantes de Occidente, al lograr la separación del poder civil y el religioso

para la destrucción de la propiedad territorial de la iglesia. La ley de desamortización de 1856 ordenó que se hiciera sobre los bienes llamados de manos muertas, comprendió en ella no sólo a las corporaciones eclesiásticas, sino también a las comunidades indígenas, según explícitamente lo asentó el reglamento de la ley. La titulación individual de las tierras de la comunidad pudo llevarse a cabo en los lugares sujetos estrechamente al control gubernamental; su ejecución fue lenta y tuvo lugar, principalmente al consolidarse las instituciones políticas durante el porfiriato. La tierra indígena, fraccionada y convertida en mercancía, pronto pasó a manos de grandes terratenientes que dejaron sin base territorial a las comunidades.

El impacto del liberalismo, sin embargo, aun en estas comunidades resistentes, propició cambios en la tenencia de la tierra que fueron reinterpretados para permitir que, bajo las nuevas circunstancias, siguiera funcionando coherente y estable la estructura social de la comunidad.

De donde se desprende que es difícil determinar en ocasiones la naturaleza privada o comunal de formas específicas de tenencia y como se oculta y disimula el patrón antiguo cuando se hace aparecer con características de propiedades privadas absolutas lo que no son en realidad, sino formas de posesión comunales que, como las tierras destinadas al servi-

cio del culto, derivan directamente de una organización territorial, el teopantlalli, anterior al contacto con el mundo occidental. De aquí que hasta la aplicación de la ley del 25 de junio de 1856 los terrenos llanos denominados planes se encontraban sujetos al régimen de tenencia comunal.

La nueva propiedad como título individual y registro legalmente sancionado, tuvo desde el principio especiales características. La imposición occidental en apariencia fue aceptada ya que la comunidad conservó el aspecto formal o legal, pero reinterpretó su contenido, mediante limitaciones en el uso, que tuvieron por objeto adaptar este tipo de propiedad a las necesidades funcionales de la estructura social del grupo.

En relación a los antecedentes y las diferentes versiones de la comunidad podemos encontrar los orígenes más remotos en las formas colectivas de participación en la solución de los problemas de la comunidad, de la Nación y el Estado.

Por otra parte encontramos que los principios y las actividades conocidos con el nombre de desarrollo de la comunidad se definen como: "aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a estas a la vida del país y

permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".(23)

LA COMUNIDAD COMO INSTRUMENTO DE PROMOCION Y EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA.

La reforma agraria concebida como parte de un proceso histórico y entendido ésta como la serie de acciones que promueven el incremento de la productividad agropecuaria, una equitativa redistribución del ingreso y mejores niveles de vida para las familias campesinas y no una acelerada introducción de técnicas avanzadas de producción o un mero acto legal.

Siendo pues la reforma agraria un proceso dinámico que supone la transformación de la vida rural y sus intenciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y la participación popular organizada de las comunidades afectadas, requiere para su logro de una correcta planificación que nos permita ordenar el proceso de transformación.

A través de una participación organizada se logra encauzar constructivamente las actitudes y las espectativas de los grupos campesinos en busca de una reforma ordenada y técnicamente ejecutada, así como dar un tratamiento adecuado a

(23) De Utria Rubén, desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en America Latina, Edit. Crefal México 1969, segunda edición, pág. 82

los obstáculos del orden cultural, psicológico y social que acompañan a todo proceso de reasentamiento y de sustitución de formas de producción y organización.

El desarrollo de la comunidad contribuye hacia la ejecución de la reforma agraria como un elemento de participación popular, entendida ésta como la actividad organizada de un grupo con el objeto de expresar necesidades y demandas, defender intereses comunes, alcanzar determinados objetivos económicos, sociales y políticos; y para el caso de sistemas de incorporación de nuevas tierras a la producción es esencial la utilización de esta técnica para asegurar que estas comunidades se desarrollen de manera efectiva como agentes colaboradores en su ejecución.

La reforma agraria no es simplemente un problema de repartición de tierras o de organización de sus sistemas de tenencia, en combinación con programas de modernización de la agricultura; es un proceso que implica la desición y realización de profundos movimientos de promoción, concientización y genuina organización del campesinado y las fuerzas de trabajo en general a fin de que contribuya con su propia y libre actividad a la toma de conciencia masiva de los sectores marginados y ejerza la presión para promover los cambios en las estructuras de poder, condición indispensable, para que las reformas cumplan su función trascendente de contribuir a

una sociedad más justa y más igualitaria.

La reforma agraria no se debe hacer para los campesinos, sino con ellos. No deben ser considerados como objetos de la acción transformadora o como meros "beneficiarios", sino como auténticos sujetos, concientes de su situación histórica, y por lo tanto capaces de tomar las desiciones, crear las condiciones para la determinación de su propio destino en estrecha relación con los demás componentes de la sociedad.

DERECHO SOBRE LAS COMUNIDADES.

Al iniciar este punto diremos que el grito más lacerante en el clamor nacional proviene de las zonas indígenas. Se considera que las comunidades son el antecedente de lo que se conoció con el título de Ley de Bienes Comunales en el Código de 1942, y en la derogada Ley de Reforma Agraria.

Los preceptos de este código establecían, en los artículos 128 y 129 que, los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituído o restituyeren. Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos.

Antes de desarrollar las fases del procedimiento de titulación de bienes comunales es conveniente establecer algunas anotaciones que inciden en los resultados jurídicos de las comunidades. Así mismo se señalaba el procedimiento para reconocer, confirmar o titular bienes comunales. El objetivo es reducir a la acción de confirmación la propiedad comunal más desde el angulo jurídico son 2 procedimientos : uno la confirmación y el otro el reconocimiento.

La confirmación y titulación procedían aun cuando la comunidad o el comunero carezca de título de propiedad, siempre que posean a título de dueños, de buena fé y en forma pacífica, continua y pública.

El reconocimiento, parte del supuesto de que la comunidad tiene títulos para probar y acreditar la propiedad de sus tierras, más no son títulos primordiales ni perfectos, como los que se acreditan en la restitución.

Posterior a ello surge en la nueva ley agraria un capítulo denominado de las comunidades. Entendiendose por comunidad los núcleos agrarios que han sido reconocidos mediante una acción agraria de restitución de la cual fueron despojados de su propiedad.

El reconocimiento de una comunidad y su existencia derivan :

-De un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes conserven el estado comunal, cuando exista litigio en oposición de la parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o

-El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

El reconocimiento de una comunidad se adquiere por :

-La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra.

-La existencia del comisariado ejidal de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea, de comunicar en los términos que establezca el estudio comunal y la costumbre.

-La protección especial a las tierras comunales que les hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la Ley Agraria y:

-Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estado comunal.

La comunidad determina el uso de las tierras, su división en distintas porciones segun las finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. La comunidad tiene la facultad para constituir sociedades civiles o mercantiles, o asociaciones con terceros, encargar la administra

ción o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para mejor aprovechamiento. La Asamblea de conformidad con lo establecido en el art. 23, fracc. IX podrá decidir, transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75 de la Ley Agraria.

La comunidad implica el estado individual del comunero. Así mismo permite al comunero el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos en favor de sus familias o avecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca la comunidad. El beneficiado por la sesión de derechos de un comunero adquirirá la calidad de comunero, así como se presume de legítima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad en los casos en que no exista asignación se presumiran iguales, mientras no se pruebe lo contrario.

Para que se de la conversión del régimen ejidal a comunal se estará a lo establecido en el artículo 23 de la ley de la materia; y la asignación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como la legítima y se entiende que el ejido será legalmente transformado en comunidad a partir de su inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional; aclarándose que los inconformes con la conversión formarán un número mínimo de 20 ejidata

rios y se mantendran como ejido.

En relación a la comunidad para que esta adopte el régimen ejidal estos lo haran a través de su asamblea y de conformidad con lo previsto en los arts. 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria. De igual manera se tiene por legalmente transformada en ejido a partir de la inscripción en el Registro Agrario Nacional; y en atención a los inconformes al régimen ejidal igualmente formarán un número de 20 comuneros y estos podrán mantenerse en comunidad con las tierras que le corresponda.

Estas comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativas, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. Esta podrá establecer el régimen de organización interna desde los grupos comunales o subcomunidades. Las tierras estarán protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamenta el art. 4 y el 2 párrafo en la fracc. VII del art. 27 constitucional. Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevee la Ley Agraria.

4. LA PEQUEÑA PROPIEDAD
(PROPIEDAD PRIVADA RURAL)

El artículo 27 constitucional constituye la base a la

protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. Su protección ha sido establecida en el párrafo tercero del ya citado art. 27 y se considera una garantía individual.

El Código Agrario de 1942, fijó como extensión invariable a la pequeña propiedad 100 héctareas de tierras de riego ó su equivalente en tierras de otra clase. Posteriormente este precepto reglamentario se constitucionalizó y actualmente con las innovaciones al citado art. 27, queda la pequeña propiedad asentada en los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto de la fracción XV, en el que también se precisa detalladamente la extensión de la pequeña propiedad.

Es importante tener presente el criterio que condujo al legislador a establecer en 100 héctareas de riego o sus equivalentes, la extensión máxima de la pequeña propiedad. Mendieta y Nuñez, opina que es el criterio de productividad el que debe animar la fijación de la extensión de la pequeña propiedad, bajo este orden de ideas, la pequeña propiedad es "aquella extensión de tierras suficientes para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media" (24)

Esta afirmación demuestra que la visión del constituyente al preceptuar la protección a la pequeña propiedad fue

(24) Mendieta y Nuñez, Lucio El Sistema Agrario Constitucional op. cit. pág. 88

más amplia de lo que inicialmente pudo suponerse. La desición fue la de crear y fortalecer una clase media campesina. Es indudable que la política de respeto y fortalecimiento a la pequeña propiedad ha sido de algún modo malograda en razón de las ventas u otros actos traslativos de dominio que han hecho los pequeños propietarios, constituyendo lo que se ha llamado minifundio.

Para los efectos de esta Ley Agraria se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 héctareas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para la equivalencia se computará una héctarea de riego por 2 de temporal por 4 de agostadero de buena calidad y por 8 de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considera como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 héctareas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego y de 300 cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azucar, café, henequen, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o arboles frutales.

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad

de forraje de los terrenos.

Se considera pequeña propiedad forestal a la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 héctareas.

Para la utilización del suelo se considerará y de conformidad con el art. 116 de la Ley Agraria se entiende por tierras agrícolas los suelos utilizados al cultivo de vegetales. Por tierras ganaderas los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de la vegetación, sea esta natural o inducida.

Por tierras forestales los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas. Aclarando que se consideran tierras rústicas las que no esten dedicadas a alguna actividad económica.

Agregando, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; que siendo propiedad de un sólo individuo, exceden los límites de la pequeña propiedad, entendiendose esto último cuando rebasen lo que se establece en el párrafo 3 de la Fracción XV del art. 27 constitucional.

Cuando las tierras conforme a lo dispuesto en la ley de la materia excedan de la pequeña propiedad individual; deberán ser fraccionadas en su caso y enajenadas de acuerdo con

los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas. Así mismo se estará a lo dispuesto por la fracción XVII, IV y XV del art. 27 constitucional.

Cuando la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales tendrán preferencia en el orden siguiente:

I. Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate.

II. Los municipios en los que se localicen los excedentes.

III. Las entidades federativas en que se localicen los excedentes.

IV. La Federación.

V. Los demás oferentes. (art. 124 de la Ley Agraria).

C A P I T U L O III

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

1. EVOLUCION HISTORICA.
2. INICIATIVA A LA LEY AGRARIA.
3. REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
4. LEY AGRARIA VIGENTE.

C A P I T U L O III

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1. EVOLUCION HISTORICA.

Los principios del proyecto que contiene la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad y afirmación soberana. De aquí que la revolución recogió y proyectó las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad y de la Nación con el mundo.

La constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la Nación y de una democracia que contará con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.

Por la naturaleza y las exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes de 1917 fue establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder, y los principios que dieran sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social. Para ello, establecieron las directrices para lograr la integración te-

rritorial y cultural de la Nación.

A fines del siglo XX, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y del trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza.

A pesar de los exitos en la expansión de la producción y en general en el país, el crecimiento ha traido costos y desequilibrios que debemos considerar, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de un desequilibrio externo.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de los principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación.

Para el desarrollo de esta capítulo daremos inicio con

la evolución de nuestro régimen jurídico ha tenido hasta el momento actual, citaremos el contenido del artículo 27 constitucional.

La propiedad de las aguas y tierras dentro del territorio nacional le corresponde originariamente a la Nación, pudiendole imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y aprovechar los elementos naturales que sean susceptibles. Le corresponde a la nación el dominio directo de los minerales o substancias que en vetas o mantos o yacimientos que constituyan depósitos distintos a los del terreno, como metales metaloides o piedras preciosas. Lo son también las aguas de los mares en la extensión que marque el Derecho Internacional Público y todas aquellas porciones de agua dentro del territorio, de lo anterior el dominio es inalienable e imprescriptible.

Tienen la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, los mexicanos por nacimiento o por naturalización adquirirán el dominio de tierras y aguas así mismo se concederá a extranjeros pero con la condición de regirse a través de las leyes mexicanas.

Las asociaciones religiosas de cualquier tipo no podrán tener capacidad para adquirir poseer o administrar bienes raíces. Los templos así como las casas o centros de impartición o destinados a la enseñanza del algún culto religioso pasarán

de pleno dominio a la Nación.

Las instituciones de beneficiencia ya sea pública o privada las de ensenanza, las de ayuda o de cualquier otro objeto lícito sólo podrán adquirir los bienes raíces necesarios para su objeto. Las sociedades comerciales no podrán poseer o administrar fincas rústicas.

Los bancos podrán tener capitales sobre propiedades urbanas o rústicas de acuerdo a las leyes de instituciones de crédito.

Las porciones de tierras como rancherías, pueblos, congregaciones que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tienen el derecho de disfrutar en común las tierras, bosques y aguas.

Fuera de las instituciones de beneficiencia, las sociedades comerciales, los bancos y las rancherías ninguna otra corporación civil podrá tener o administrar bienes o capitales impuestos sobre ellos.

Las leyes de los Estados y la Federación determinarán los casos en que la propiedad privada sea ocupada por causa de utilidad pública. Se declaran nulas todas las acciones encaminadas a privar total o parcialmente a las rancherías, pueblos o congregaciones desde la ley de 1856 así como las suce-

sivas. Siendo que si fueron desposeídos se restituiran de a-cuerdo al decreto del 6 de enero de 1915, exceptuadas aquéllas que fueron tituladas antes de 1856. Dichas disposiciones se llevarán a efecto a tráves de un procedimiento judicial.

Las legislaciones de los Estados y el H. Congreso de la Unión expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de grandes extensiones en sus respectivas jurisdicciones. Se declaran revisables los contratos y concesiones hechas por los gobiernos de el año de 1876 que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras y aguas y riquezas naturales.

REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Período Presidencial de Don Venustiano Carranza (del 5 de mayo de 1917 al 21 de mayo de 1920). En este período no hubo ninguna reforma o adición únicamente encontramos leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas relativas al sector agrario en la que encontramos de mayor trascendencia no obstante que fue expedida, el 6 de enero de 1915, la la. Ley Agraria fue en este período donde tuvo mayor auje siendo una de las primeras bases de reforma agraria integral.

El 5 de febrero de 1917 se decreta el artículo 27 de la Constitución de 1917, así como el artículo 2°transitorio de

esta misma constitución. Posteriormente en 1920 se decreta la ley de tierras ociosas publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 1920.

Período de Alvaro Obregón (1°de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924). En esta época surge como pilar de la Reforma Agraria, la Ley de Ejidos decretada el 28 de diciembre de 1920 y posteriormente el 10 de abril de 1921 se expide un decreto abrogando la Ley de Ejidos, mediante la cual se faculta al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria, el 10 de abril de 1922 se expide el Reglamento Agrario.

Por otra parte el 1°de noviembre de 1923 se expide un decreto en el que se determina quiénes pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución de ejidos, con derecho preferente al aprovechamiento de aguas federales, así mismo el 28 de julio de 1924 se decreta y adiciona el reglamento del 17 de abril de 1922 en relación a las personas que pueden solicitar y obtener tierras por concepto de dotación o restitución y finalmente el 28 de julio de 1924 se expide el decreto determinando en que forma deberán tramitarse las solicitudes relacionadas con la ampliación de ejidos.

Plutarco Elías Calles (1°de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928). Ampliando este período en relación al

sector agrario se encuentra en 1926, el 8 de abril el decreto que reglamenta el funcionamiento de las autoridades agrarias en materia de restitución y dotaciones de aguas. Así mismo el 23 de abril de 1927 aparece la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas; y el 25 de agosto del mismo año se continua con la Ley de Reforma Ejidal.

Emilio Portes Gil (1°de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930). Con fecha 24 de abril de 1928 se expide el Reglamento del Registro Agrario Nacional.

Don Pascual Ortiz Rubio (5 de febrero de 1930 al 3 de septiembre de 1932). El 26 de diciembre de 1930 se expide el decreto por el cual se modifica la Ley sobre Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 21 de marzo de 1929, igualmente se modifica la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal. El 23 de diciembre de 1931, se expide el decreto que reforma el art. 10 de la Ley de Agraria del 6 de enero de 1915 y el 27 de agosto de 1932 se expide la Ley sobre Cámaras Agrícolas (Asociaciones Agrícolas), publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1932.

Abelardo L. Rodríguez (3 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934). En este período encontramos la definición más firme del proceso revolucionario en el que se desarrolla

con instrumentos jurídicos el fortalecimiento y sustento de la propiedad agrícola que fué y es el motor del cambio social en nuestros días. De aquí que encontramos, las reformas o adiciones al art. 27 Constitucional publicadas en el D.O. el 10 de enero de 1934, pasando a señalar el contenido de la primera reforma:

Dispone la protección y medios de fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, inclusive el concepto de núcleos de población para comprender pueblos, rancherías y comunidades (párrafo 3°). Se deroga la disposición por la que se confirman dotaciones de terrenos efectuadas por apego al decreto del 6 de enero de 1915; sustituye el término " fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes " por el de " yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles ...".

Faculta a las Instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto, así como para la administración, tenencia y adquisición de capitales impuestos sobre aquéllos (F. III).

Reestructura la declaratoria de nulidad para las resolutorias y operaciones por las que haya privado total o parcialmente a los núcleos de población de sus tierras o aguas (F.VIII).

Capacidad de los núcleos de población que guarden estado comunal para tener en propiedad administrativa por sí bienes o raíces capitales (F. VI).

Establece la nulidad de la división o reparto que adolesca de error o vicio, cuando así lo soliciten los vecinos poseedores de parte de los terrenos materia de la división. (F. IX).

Dotación de tierras a los núcleos de población para la confirmación de ejidos. (F. X y XI).

Se crean: El Departamento Agrario, El Cuerpo Consultivo, Las Comisiones Mixtas, Los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales. Establece la estructura legal del trámite para la restitución o dotación de aguas o tierras.

Asignación de competencias para la tramitación de las solicitudes de restitución o dotación. (F. XII).

Improcedencia del amparo que interpongan los propietarios contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o de aguas dictadas en favor de los núcleos de población. (F. XIV).

Dispone la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Ampliación de las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de excedentes: no podrán sancionarse sino cuando haya quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Por ser trascendental importancia estas reformas, a continuación se reproduce la comparación del texto original y el derivado de las adiciones o reformas.

REFORMAS DE 1934.

En lo referente a la propiedad de la tierra y aguas dentro de los límites del territorio nacional no sufre cambio siendo la Nación su propietario, así mismo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En lo relativo al dominio directo a los minerales y yacimientos continúa su texto igual, del mismo modo en las aguas de los mares y derivaciones. En lo aplicable a la capacidad para adquirir tierras y aguas las prescripciones en sus párrafos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX establecen el mismo contenido.

En la fracción X los núcleos de población que carezcan de ejidos o no se les pueda restituir por falta de títulos o no poder identificarlos serán dotados con terrenos, tierras

y aguas suficientes conforme a sus necesidades de constitución.

En la fracción XI, para dar cumplimiento a las disposiciones y las leyes reglamentarias se crean, una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes. Un Cuerpo Consultivo compuesto por 5 personas designadas por el Presidente de la República; una Comisión Mixta compuesta por representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y un representante de los campesinos. Comités Particulares Ejecutivos para cada núcleo de población y Comisariados Ejidales.

En la fracción XII, las solicitudes de restitución, dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios ante los Gobernadores; encargados de turnarlas a las Comisiones Mixtas emitiendo un dictámen, devolviéndose posteriormente al Gobernador quién podrá modificarlo o aprobar el dictámen.

En la fracción XIII, la dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaron sobre la aprobación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, informándose al C. Presidente de la República.

En la fracción XIV, los propietarios que sean afectados

con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se dictasen a favor de los pueblos o sean a futuro no tendrán ningún recurso legal ordinario, ni tampoco promover juicio de amparo; los afectados sólo podrán solicitar sean indemnizados.

En la fracción XV, las autoridades encargadas de tramitaciones agrarias no podrán afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la constitución.

La fracción XVI, establece que las tierras objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse en el momento de ejecutar la resolución presidencial.

La fracción XVII, establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural y también el fraccionamiento de los excedentes como sigue: En cada Estado se fijará la extensión máxima de tierra para ser dueño un sólo individuo; el excedente será fraccionado por el propietario, en un plazo fijado por las leyes y las fracciones serán puestas a la venta de acuerdo al Gobierno. Si no aceptara el propietario fraccionar ello se realizará a través de la expropiación, el valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un

interés no mayor del 3% anual. Los propietarios estarán obligados a aceptar bonos de la deuda agraria local que garantice el pago de la propiedad expropiada; no podrá sancionarse ningún fraccionamiento sin quedar satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Entre las leyes y disposiciones reglamentarias y administrativas del sector agrario destacan en este período las siguientes:

Decreto del 27 de diciembre que reforma la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas.

Decreto de fecha 28 de diciembre de 1933 que concede un plazo para presentar alegatos contra las resoluciones agrarias provisionales.

Plan Sexenal del P.N.R. (problema agrario y departamento agrario) del 1 de enero de 1934.

Decreto que crea el Departamento Agrario de fecha 15 de enero de 1934.

Ley de Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de fecha 22 de marzo de 1934.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934.

Acuerdo del 6 de julio de 1934 por el cual se dispone que se de preferencia a las solicitudes de ejidatarios lugare

ños, para el aprovechamiento de las aguas nacionales.

Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas publicada en el D.O. el 13 de abril de 1934.

Lázaro Cárdenas del Río (1° de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940). Como dato importante en esta etapa se citan las reformas o adiciones al art. 27 constitucional publicadas en el D.O. el 6 de diciembre de 1937 (2a. y 3a. reformas). Fracción VII contenido de la segunda reforma.

Declaratoria de jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales. El Ejecutivo Federal conocerá y resolverá en definitiva.

Imposibilidad constitucional para expedir concesiones tratándose del petróleo y carburo de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

Leyes y Disposiciones reglamentarias o administrativas del Sector Agrario.

Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas (D.O. del 13 de abril de 1934).

Cuerpo Consultivo Agrario 1935.

Departamento Forestal de Caza y Pesca 1935.

Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. de C.V. del 2 de diciembre de 1935.

El 21 de octubre de 1935 se expide el decreto que crea los centros de maquinaria agrícola, así mismo el Departamento de Asuntos Indígenas, con una Procuraduría de Comunidades In-

dígenas y una Oficina de Economía y Cultura Indígena 1936.

Ampliación de las delegaciones agrarias 1936.

Organización de la Mujer en Ligas de Defensa Social, en Cómites de educación y lucha contra el alcoholismo 1936.

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional publicada en el D.O. el 21 de abril de 1936.

Ley de Asociaciones Ganaderas (D.O. 12 de mayo de 1936)

El 1°de marzo se expidió el decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

El 24 de noviembre se expide el decreto que reforma la fracción VII del art. 27 constitucional (Lázaro Cárdenas) en el año de 1937.

El 23 de diciembre del mismo año se expide el acuerdo por el cual se previene que corresponderá a la Secretaría de Gobernación el conocimiento de toda gestión relativa a límites de terrenos comunales.

Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el D.O. el 15 de febrero de 1938.

Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracc. II del art, 27 constitucional publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1940. Igualmente el Reglamento de la Oficina de la Pequeña Propiedad publicado en el D.O. el 25 de enero de 1941.

El 23 de septiembre de 1940 se expide el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

El 30 de diciembre de 1942 se expide el Código Agrario

de los Estados Unidos mexicanos.

La Ley de Educación Agrícola publicada en el D.O. el 6 de julio de 1946.

Manuel Avila Camacho (1°de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946). En este período encontramos las reformas al art. 27 constitucional publicadas en el D.O.F. el 21 de abril de 1945, así como el contenido de la 4a. reforma del párrafo 5°del citado precepto: Se declaran propiedad de la Nación las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; las de afluentes de los ríos y las de los lagos, lagunas o esteros cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades de la República.

Entre la reglamentación administrativa se señalan las siguientes:

Se expidió el reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera publicado en el D.O. el 9 de octubre de 1942, así como también el reglamento a que se sujetará la decisión ejidal publicado en el D.O. el 9 de noviembre de 1942

Miguel Aleman Valdez (1°de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952) En este período encontramos la 5a. reforma a las fracciones X y XIV del art. 27 constitucional, publicadas en el D.O.F. el 12 de febrero de 1947 en el cual se establece: la extensión mínima de la unidad individual de dota-

ción en 10 héctareas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

Procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que posean certificados de inafectabilidad. Determina la superficie de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

De igual manera se encuentra la 6a. reforma a la fracc. I del citado precepto publicada en el D.O.F. el 12 de febrero de 1948, mediante la cual se concede: autorización a los Estados extranjeros para que adquieran la propiedad privada de inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas.

Dentro de las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas aparecen las siguientes:

La Comisión Nacional de Colonización expedida el 30 de diciembre de 1946.

Se crea la Secretaría de Recursos Hidraúlicos en el año de 1947 y en el año de 1948 se expide el reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera publicada en el D.O.F. el 9 de octubre de 1948, así mismo en ese año se crea el Instituto Nacional Indigenista y aparece en el D.O. el 4 de diciembre de 1948.

De gran importancia en este período la expedición de la ley de terrenos baldíos y demasías, publicada en el D.O. el 7 de febrero de 1951.

Adolfo Ruiz Cortines (1°de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958) en este período no se consigue ninguna reforma o adición al art. 27, por lo que señalaremos únicamente las leyes y disposiciones reglamentarias y administrativas del sector agrario.

Como primer término aparece la Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada el 1° de julio de 1953, así mismo el decreto en el que se dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos publicado en el D.O. el 5 de agosto de 1953. Posteriormente se crea el reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos publicados en el D.O. el 25 de marzo de 1954, y 25 de marzo de 1956, a su vez se crea el reglamento para el trámite de las solicitudes de compensación por la afectación de pequeñas propiedades publicada en el D.O. el 24 de junio de 1954 y posteriormente el reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios publicada en el D.O. el 3 de agosto de 1954.

Y como punto trascendente encontramos la expedición del reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales publicada en el D.O. el 15 de febrero de 1958 al igual que el reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas, publicada en el D.O. el 14 de octubre de 1958.

Adolfo López Mateos (1°de diciembre de 1958 al 30 de no

viembre de 1964) Dentro de las adiciones y reformas del art. 27 constitucional en este período se encuentra la 7a. reforma al párrafo VI, mismo que fue publicado en el D.O.F. el 20 de enero de 1960, en el cual se establece: el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; así como el espacio situado sobre el territorio nacional.

Se declara propiedad de la nación las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores. Facultad del Gobierno federal para establecer o suprimir reservas nacionales, mediante declaratorias del ejecutivo.

A su vez la 8a. reforma a los párrafos IV, V, VI y VII así como la fracc. Ia. las cuales fueron publicadas en el D. O.F. el 29 de diciembre de 1960 y en el cual se establece: competencia exclusiva de la nación para generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica.

Como leyes y disposiciones reglamentarias se encuentran las siguientes:

El reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones, de los fondos comunes, ejidales publicado en el D.O. de 23 y 28 de abril de 1959.

La Ley del seguro agrícola integral y ganadera, publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1961, así mismo se crea

el reglamento de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, publicada en el D.O. el 6 de septiembre de 1963.

También fué creado el decreto de adiciona el reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas publicado el 14 de octubre de 1958 y 27 de abril de 1962 en el D.O.

Gustavo Díaz Ordaz (1° de diciembre de 1964 al 30 de noviebre de 1970). Dentro de la evolución del art. 27 no hubo ninguna reforma o adición, únicamente se expidieron leyes y disposiciones reglamentarias como son:

El Fideicomiso para la operación de la Unidad Ganadera, Ejidal y Estatal en 1968, el reglamento general de Colonias Agrícolas y Ganaderas publicado en el D.O. el 9 de abril de 1968.

El fideicomiso para el otorgamiento de créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios en áreas de riego, el 11 de febrero de 1970 por último la Comisión Nacional de Zonas Aridas publicada en el D.O. el 5 de diciembre de 1970.

Luis Echeverría Alvarez (1° de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976). La evolución del art. 27 constitucional en esta etapa se estableció la 9a. reforma a las fracciones VI y XVII publicadas en el D.O. el 8 de octubre de 1974 y queda como: Supresión de los territorios.

Por otra parte se reforma también el párrafo sexto y que es considerada como la décima reforma publicada en el D.O.F.

el 6 de noviembre de 1975 en el cual se propone la restricción constitucional para otorgar concesiones o celebrar contratos tratándose de minerales radioactivos.

Así mismo dispone la insubsistencia de aquéllas operaciones que en esta materia se hubiesen celebrado. Faculta a la Nación para el aprovechamiento de combustibles nucleares en la generación de energía nuclear. Dispone el uso de la energía nuclear sólo para fines pacíficos.

Dentro de la IIa. reforma al párrafo tercero publicada en el D.O.F. el 6 de noviembre de 1976 se considera:

Potestad de la Nación para afectar los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana.

Base constitucional para regular los asentamientos humanos y establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular lo relativo a los centros de población. Soberanía de la Nación sobre una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, medidas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. Bases para la solución de conflictos limítrofes con otros estados, en relación a la extensión de la zona económica exclusiva.

Leyes y disposiciones reglamentarias en primer término

tenemos la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el D.O.F. el 16 de abril de 1971 y las Comisiones Agrarias Mixtas en el D.O.F. el 16 de abril del mismo año.

En esta ley se propiciaron cambios cualitativos y cuantitativos en el problema agrario y el concepto de colonización se ve restringido, introduciendo dentro de las vías legales de repartimiento, la categoría de Nuevos Centros de Población Ejidal como una forma de tenencia a fin de satisfacer la demanda de la tierra.

El Cuerpo Consultivo Agrario publicado en el D.O.F. el 16 de abril de 1971.

El Consejo Nacional de Desarrollo Agrario publicado en el D.O.F. el 16 de abril de 1971.

Se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal publicada en el D.O. el 16 de abril de 1971.

Acuerdo por el que se crea una Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal, encargada de elaborar y ejecutar con carácter preferente, planes regionales para la constitución y repoblación en su caso de Nuevos Centros de Población Ejidal publicado en el D.O. el 7 de julio de 1972.

La Ley Federal de Aguas publicada en el D.O. el 16 de enero de 1972.

Adiciona y reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el D.O.F. el 6 de mayo de 1972.

Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino 1972

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Se crea el Comité para Regularización de la Tenencia de la tierra publicada en el D.O. el 6 de noviembre de 1972.

Programa Nacional de Desmontes 1973.

Comisión Agraria Mixta del D.F. del 15 de Julio de 1973.

Se crea el reglamento para la expedición de certificados de inafectabilidad agropecuaria publicada en el D.O. el 21 de septiembre de 1973.

Se vuelve a crear la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierrra publicada en el D.O. el 8 de noviembre de 1974.

Reforma a los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1974.

Se crea el Banrural publicado en el D.O. en julio de 1975.

Se crea la Secretaría de la Reforma Agraria publicada en el D.O. el 3 de enero de 1975.

José López Portillo (1° de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982). En dicha etapa no se dió ninguna reforma al art. 27 constitucional.

Dentro de las leyes y disposiciones reglamentarias tenemos las siguientes:

Ley General de Crédito Rural publicada en el D.O. el 5

de abril de 1976.

Acuerdo por el que se establece el 6 de enero de cada año, la conmemoración del día del Servidor Agrario publicada en el D.O. el 5 de enero de 1978.

Reglamento para la determinación del coeficiente de agostadero publicada en el D.O. el 30 de agosto de 1978.

Acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada las oficinas regionales del R.A.N. publicada en el D.O. el 9 de abril de 1979.

Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas publicada en el D.O. el 25 de abril de 1980.

Ley de Fomento Agropecuario publicada en el D.O. el 2 de enero de 1981.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) publicada en el D.O. el 21 de enero de 1977.

Comisión Coordinadora para la preparación y levantamiento del Padrón Nacional Campesino publicada en el D.O. el 1° de septiembre de 1977.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal publicado en el D.O. el 30 de julio de 1978.

Centro Nacional de Investigaciones Agrarias publicado en el D.O. el 15 de enero de 1980.

Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM) publicado en el D.O. el 10 de marzo de 1980.

Sistema Alimantario Mexicano (SAM) el 18 de marzo de 1980.

Ley del seguro agropecuario y de vida campesina publicada en el D.O. el 2 de enero de 1981.

Reforma y adición a varios artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria publicada en el D.O. el 2 de enero de 1981.

Adición al artículo 138 a la Ley de Reforma Agraria publicada en el D.O. el 2 de enero de 1981.

Ley General de Bienes Nacionales publicada en el D.O. el 8 de enero de 1982.

Miguel de la Madrid Hurtado (1°de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988). En este período encontramos la reforma 20a. al artículo 27 constitucional publicada en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983 y la cual establece:

Justicia Agraria expedita. Promoción del desarrollo rural integral (adición fracciones XIX, XX).

Entre las leyes y disposiciones reglamentarias se señalan las siguientes :

Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal y de la creación de reservas territoriales publicada en el D.O. 17 de octubre de 1983.

Acuerdo por el que se establecen las normas para la organización y funcionamiento de la unidad agrícola e industrial para la mujer publicada en el D.O. el 7 de junio de 1984.

Programa Nacional de Fortalecimiento Ejidal y Comunal el

16 de noviembre de 1984,

Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el D.O. el 27 de agosto de 1985,

Acuerdo de desconcertación de funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria, Desarrollo Agrario, y Procuración Agraria en las Delegaciones Estatales D.O. 16 de diciembre de 1987.

Ley Orgánica del Sistema Banrural publicada en el D.O. 13 de enero de 1986.

Ley Forestal publicada en el D.O. el 30 de mayo de 1986.

Acuerdo, delegación del acuerdo que creó la comisión técnica para el programa de empleo rural publicada en el D.O. el 19 de diciembre de 1986.

Acuerdo Comite Coordinador de las acciones preparatorias del proceso de entrega y recepción del sector reforma agraria publicada en el D.O. el 26 de julio de 1988.

Ley de Distritos de desarrollo rural publicada en el D.O. el 28 de enero de 1988

Carlos Salinas de Gortari. (1°de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994). En este período actual encontramos las reformas más significativas al artículo 27 constitucional, así mismo cambios importantes en la demás legislación.

Iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional de fecha 7 de noviembre de 1991,

Ley Agraria publicada en el D.O.F. el 26 de febrero de 1992. Dentro de dicha ley son de nueva creación : Los Tribunales Agrarios, La Procuraduría Agraria y se desconcentra el Registro Agrario Nacional.

Reglamento interior de la procuraduría Agraria, publicado en el D.O.F. el 30 de marzo de 1992.

Decreto por el cual se crea la Secretaría de Desarrollo Social publicada en el D.O.F. el 25 de mayo de 1992.

Iniciativa para la creación de la Ley de Aguas publicada en el D.O.F. el 2 de julio de 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.(Modernización del Campo).

Al finalizar el siglo XX México se ha transformado en todos sus órdenes, ha ocurrido un cambio rural urbano, la composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de los recursos naturales, de inversiones de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza.

El Estado se ha modernizado, no obstante ello no ha podido resolver los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

De 1940 a fines de la decada de los 50's, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de un agudo desequilibrio externo. Se elevó el ingreso de los trabajadores organizados pero no se atendió de manera suficiente al campo y por consecuencia a la red de infraestructura económico social.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y, permitan terminar con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

Con la iniciativa de reformas actuales al artículo 27 constitucional establecen un sistema de planeación democratica del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y organismos de participación estatal.

Exposición de Motivos, Decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de 3 de febrero de 1986, págs. 252,

254.

2. INICIATIVA A LA LEY AGRARIA.

Texto de la iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 7 de noviembre de 1991.

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas más urgentes; ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra. Los problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la Nación, en el se vincula toda la sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas, tomarán tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

* Objetivo de la reforma al artículo 27 : más justicia y libertad para el campesino mexicano.

* Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

* Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los dere-

chos de su parcela.

* Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.

* Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

* Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.

* Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Se establecen los Tribunales Agrarios autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la Tierra y resolución de expedientes rezagados.

* Culmina el reparto agrario para revertir el minifundismo.

* Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, introduciendo el concepto de la pequeña propiedad forestal, para lograr un mejor aprovechamiento de los bosques.

* Se permitira la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.

* Se suman a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento.

y desarrollo.

FUNDAMENTOS DE LA REFORMA

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los contituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo : Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demanda la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

JUSTICIA Y LIBERTAD

Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más prospera.

Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor cer-

tidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, también deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

DAR CERTIDUMBRE JURIDICA EN EL CAMPO.

El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra, esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más, la población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión, ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica, los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra; tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando con ello, mayor productividad

y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Por lo que se propuso derogar las fracciones X, XI, XII XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. Estas disposiciones hoy vigentes, establecen una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto, con su derogación éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente el caso de fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en su caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierra.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de

su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad que fomente capitalización, trasferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa, para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es imposible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

La justicia agraria para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción.

Ellos estarán dotados de autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello,

se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

CAPITALIZAR EL CAMPO

Los cambios que faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda requiere seguridad pero, también nuevas formas de asociación donde impere equidad y certidumbre se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos.

La pequeña propiedad es sustancial a la reforma agraria y la constitución la protege. La desición se preserva y ratifica aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del ranchero individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que preve la actual fracc. XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones moderadas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad del territorio, por ello el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Nuestras formas de asociación. La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos.

Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la constitución establece a la propiedad individual

Conviene por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Para lograr los cambios que promueve la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del art, 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer.

También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal se eleva de nivel, constituyendo el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambiguedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y de los comuneros, a ellos corresponden las desiciones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus morado-

res. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la Ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.

CARACTER INTEGRAL DE LA TRANSFORMACION EN EL CAMPO

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficicente de la producción constituye también objetivos centrales de la modernización en el campo.

El campo estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El bienestar rural es condición esencial en este proceso. Estamos realizando con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta, debemos partir de la reforma al art. 27 constitucional por que es la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia en especial a su ley reglamentaria.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de los ejidos y comunidades. Lo referente a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúan haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario. Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos; es un deber de justicia.

LEY AGRARIA Y PROPIEDAD EJIDAL.

La concepción mexicana del régimen de propiedad, parte del dominio eminente de la Nación, (concepto sociológico que aglutina a toda la población) sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional. A partir de este orígen, la nación constituye la propiedad privada a la que siempre vincula con la función social que debe desempeñar en el contexto del país. Lo anterior en respuesta a los principios históricos y filosóficos que imprimieron la naturaleza del régimen de propiedad en México: "Justicia distributiva; voluntad y desición de trabajo en beneficio social o general de su ejercicio". Estos fundamentos doctrinales se plasman en el artículo 27 constitucional que respeta íntegramente la reforma iniciada el 7 de noviembre de 1991.

3. REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Artículo único. Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo: VII, XV, y XVII y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracc. IV. las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarios de terrenos rústicos, reglamentando también los límites de la propiedad de las sociedades que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

La fracc. VI. Los Estados y el Distrito Federal así como los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para su encargo.

La fracc. VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal, tanto para asentamientos humanos como actividades. Protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales o comunales, se originen o esten pendientes entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

La XVII. El Congreso y las Legislaturas de los Estados expedirán leyes que establezcan los procedimientos para fraccionar los excedentes de los límites señalados.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO SEGUNDO. A la entrada en vigor de este decreto y mientras no se modifique la legislación reglamentaria seguirá aplicandose las disposiciones incluyendo a las instancias y competencias.

ARTICULO CUARTO. La Secretaría, el Cuerpo Consultivo

Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas continuarán desahogando los asuntos en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El concepto dinámico de propiedad con función social como garantía individual para el propietario rural, entendiéndose tanto al ejidatario, al comunero, como al pequeño propietario.

El principio distributivo se implanta ahora con nuevas características con decisión política y jurídica fundamental, a través de la prohibición terminante, y reductible del acaparamiento de superficies excedidas de los límites legales. Esta decisión es refrendada por el decreto de reformas, por textos expresos prohibitivos, así como la esclavitud y los monopolios (queda prohibido expresamente el latifundio). En ese orden de ideas se conforma el nuevo régimen de propiedad de los ejidos y comunidades, la tenencia individual de la tierra parcelada de uso común de las destinadas al asentamiento humano y la pequeña propiedad.

El concepto de propiedad originaria e inallenable en lo social, hizo posible que la nación reafirmara su propiedad nacionalista, como un derecho y como una obligación de conservar

regular, propiciar y promover todo el adecuado uso y aprovechamiento de sus recursos.

Posteriormente al movimiento armado, el Estado Mexicano fue implementando instituciones que le permitieron responder y cumplir con el mandato constitucional consagrado en el tercer párrafo del citado art. 27 constitucional.

A la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; preservar y restaurar el equilibrio ecológico, fraccionar los latifundios, organizar la explotación colectiva de ejidos y comunidades, desarrollar la pequeña propiedad; fomentar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los principios que dieron origen al régimen de propiedad en 1917, no sufre menoscabo con las nuevas disposiciones agrarias -constitucionales y legales- la única variante en cuanto a la propiedad social se refiere a la posibilidad de ejercer el "Jus Abutendi" o facultad de disponer hasta la enajenación

del derecho de propiedad, dentro de un procedimiento que evite desvirtuar el propósito de la norma.

Actualmente las circunstancias han cambiado; al régimen de propiedad ejidal, comunal y el régimen de tenencia individual parcelaria se han consolidado y tienen su propia fuerza representativa e identidad nacional. Por otra parte la capacidad del territorio para redistribuir o asignar nuevas tierras prácticamente se ha agotado por su restricción natural. Lo anterior obligaba a suprimir aquélla modalidad especial, relevando al estado la vigilancia y tutela en cuanto a la disposición del derecho de propiedad y por ende, reintegrar a sus propietarios originales -la libertad, como facultad para disponer plenamente de su derecho. De ahí que la nueva legislación permita la conversión al dominio pleno. Por otro lado y ante la imposibilidad material de continuar el reparto de tierras, se suprime la obligación general y permanente del estado a repartir y a entregar lo que ya no es posible (física y jurídicamente). Ahora lo que existe es un derecho de preferencia de los campesinos a participar en la enajenación y adjudicación de excedentes. (art. 24)

Ahora bien, el reconocimiento de esa facultad de disposición que complementa el derecho de propiedad no lleva consigo eludir por parte del estado su responsabilidad de vigilar y garantizar el ejercicio de los derechos, ni tampoco la abdica-

ción o renuncia a sus obligaciones y responsabilidades constitucionales claramente señaladas en incisos anteriores de proveer los medios para el desarrollo integral del campo en beneficio del interés social y público.

4. LEY AGRARIA VIGENTE

Como consecuencia de la reforma a nuestra constitución se elaboró una nueva Ley Agraria que sustituyó a la Ley Federal de Reforma Agraria y a otras leyes que regulaban el desarrollo del campo mexicano. La Ley Agraria que entró en vigor el 27 de febrero de 1992, precisa los lineamientos que establece la constitución y simplifica los procedimientos para hacer valer los derechos de los hombres de campo.

Con esta ley se regulan los mecanismos que garantizaban la democracia en la vida interna del ejido y la comunidad, se asegura la libertad para que los ejidatarios y comuneros decidan el uso y destino de sus tierras y recursos, se definen procedimientos para hacer posible la justicia en el campo.

En nuestra ley agraria el régimen de propiedad se sujeta a la siguiente regulación:

1.- Los núcleos de población ejidal y comunal son propietarios de los bienes con los que hayan sido dotados, ampliados restituidos y creados como centros de población. (art. 43)

II.- La propiedad de los bienes comunes de los núcleos corresponde a sus integrantes y constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido.

III.- En el ejercicio ahora del dominio pleno sobre los bienes del ejido, los núcleos pueden determinar: la forma de organización, de aprovechamiento y explotación; de constitución de reservas y fondos, de señalamiento de superficies para el asentamiento, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud; de asignación o adjudicación de derechos parcelarios; de aportación de los bienes del ejido a diversas formas de asociación, de sanción o reconocimiento de la propiedad plena de ejidatarios, en lo individual, y del ejido, en lo colectivo; de terminación del ejido y en general, de la realización de cualquier acto jurídico inherente a la calidad de propietario que no constituya una violación a la ley.

De aquí que para la valida realización o ejercicio de las potestades señaladas, el núcleo, a trâves de la asamblea general en la que participan todos los campesinos, deberán acordar positivamente, las disposiciones referentes a sus bienes que la ley establece. En todos los casos, el requisito de validez es la voluntad de los miembros del núcleo. La Ley, las autoridades o los particulares carecen de facultades para obligar al núcleo a disponer de sus bienes sin su consentimiento.

IV.- La disposición de los bienes de uso común, tenderá siempre a la obtención de beneficios para los integrantes del núcleo, cualesquiera que sea la forma asociativa que se adopte(art. 75).

V.- A la propiedad comunal reconoce los mismos atributos, potestades y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, sin perjuicio de las peculiaridades que la costumbre, la cultura y los usos imprimen a su derecho.

VI.- Los derechos individuales agrarios son reconocidos por mandato de la ley o constituídos por determinación de la asamblea o de los Tribunales Agrarios.

VII.- Los derechos individuales agrarios son susceptibles de dominio pleno. Consecuentemente sus titulares pueden ejercer los atributos del derecho de propiedad, siguiendo las condiciones, formalidades y limitaciones que el derecho les impone. El dominio pleno del derecho a la parcela puede hacerse valer y ejercitarse, una vez que el núcleo lo ha autorizado. (art. 82). Congruentemente con la naturaleza de ese derecho de propiedad, sus titulares pueden realizar cualquier acto jurídico, no prohibido por la ley, ni lesivo de derechos de terceros.

VIII.- El Estado tiene el deber de propiciar las condiciones que permitan a los núcleos y a los campesinos el libre ejercicio de sus derechos absolutos sobre sus bienes, bajo la

premisa de proporcionarles los mayores beneficios individuales y colectivos. (arts. 4°, 5°, 6°y7°)

IX.- Con la creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, se vigoriza la reforma al separar, distinguir y ubicar, cada facultad al órgano competente y especializado, para que la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones, sea distinta del órgano que dirima las controversias por sus actos y omisiones. Así mismo la función de asesoría y defensa se otorga a un organismo descentralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria para mayor eficiencia de sus acciones.

El Registro Agrario Nacional como autoridad administrativa cuya función es la de atribuir seguridad documental y certeza jurídica a las relaciones, a los actos y a las operaciones cuyo objeto lo constituyen los derechos agrarios, así como la configuración de las sociedades que incorporen en su objeto social propiedades rurales.

Así mismo surge en la misma ley la Procuraduría Agraria con 3 modalidades: Como promotora, asesora y defensora, haciendo a la vez el papel de vigilante del respeto de los derechos de los núcleos y de sus integrantes, finalmente como órgano de conciliación para definir derechos por la vía de abeniencia

Los Tribunales Agrarios se constituyen en la nueva ley

y de acuerdo con su competencia, tienen a su cargo, el conocimiento de controversías por límites de terrenos entre ejidos o comunidades, o de estos con particulares o sociedades; los juicios de nulidad contra actos de autoridad administrativa que violen derechos agrarios, la jurisdicción voluntaria para reconocer y legitimar derechos no cuestionados y finalmente la vía conciliatoria para resolver conflictos cuando las partes optan por la amigable composición.

C A P I T U L O IV

EL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

1. REFORMA AGRARIA INTEGRAL.
2. CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
3. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.
4. TRANQUILIDAD Y PAZ SOCIAL EN EL CAMPO.
5. IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

C A P I T U L O IV

EL CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL

1. REFORMA AGRARIA INTEGRAL

La Reforma Agraria es parte de un proceso de cambio histórico y tiene alcances distintos según el marco de estrategia en que se plantea: modernizadora, integracionista , estructural o revolucionaria.

En la primera los objetivos del proceso se reducen a la introducción de técnicas y procedimientos modernos de producción y de productividad en estructuras agrarias.

Es integracionista cuando combina la introducción de las referidas técnicas y procedimientos modernos y el encuadre en la estructura de la sociedad de manera de incorporar gradualmente al campesino a los beneficios y responsabilidades mínimas de la sociedad existente.

En el modelo estructural o revolucionario postula que debe existir congruencia entre las transformaciones agrarias y políticas, es decir la impugnación de las estructuras agrarias debe abarcar tanto la estructura del Estado como de las clases que manipulan el poder político y económico. (25)

(25) Martinez Ríos Jorge, Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización, 1a. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. FAO, 1975, págs. 135 y 136.

Este tipo de reformas que se desarrolla en un vasto proceso de sustitución del orden social existente, en este sentido estricto, el único que corresponde a la definición genuina de cambio estructural. De ahí que ambos conceptos tiendan en grados distintos, a considerar el cambio agrario como factible mediante una política eficaz de introducción y aplicación de técnicas llamadas políticas agrarias (precios y seguridad de mercado, créditos, asitencia técnica, caminos y en general obras de infraestructura.

De aquí que todo proceso de reforma agraria tiene como finalidad el desarrollo del sector agrícola o rural. Sin embargo este sector no se desarrolla independientemente, sino en íntima relación con los demás; no se puede pensar en el desarrollo fragmentado; hay que enfocarlo en forma global. La reforma agraria es, la dimensión estructural del desarrollo rural, y por consecuencia una parte importante de la estrategia global del cambio tanto tecnológico como social y jurídico.

Varios autores coinciden en estimar a la reforma agraria dividida en cuatro fases de las que apenas se ha completado la primera, o sea, la entrega de la tierra (culminación del reparto agrario), a la que seguirá la organización social y económica, luego una tercera que consiste en el incremento de la producción, mediante acciones de fomento participativo y de asociación, y finalmente la asistencia social con el fin de

que los campesinos alcancen niveles de bienestar y calidad de vida altos, y para que esta reforma sea integral no se logrará con la sola desición a los niveles de tipo gubernamental, con las medidas financieras y la reforma de estructura, es necesario el apoyo y la participación popular desde la base en todos los niveles. Por otra parte uno de los principales méritos de esta reforma integral consiste en que no es una técnica aislada, sino un metodo que implica ayuda en el desarrollo integral y humano, de ahi su importancia como proceso educativo y sistematizador de organización para el trabajo del campo, cuyas profundas raíces son de índole social.

Ahora bien la organización de la participación popular son partes del desarrollo integral de una comunidad por lo que analizaremos este concepto. En primer lugar la concepción del desarrollo integral ha girado en torno a tres modelos principales.

El primero de ellos ha sido formulado en torno al concepto de "crecimiento", según el cual el desarrollo se define en términos del crecimiento del ingreso per-capita. Así el sujeto del desarrollo lo constituye casi exclusivamente el proceso productivo y los incrementos de la productividad.

El segundo concepto concibe el desarrollo como una sucesión de cinco etapas a través de las cuales el país avanza de

estadios primitivos a fases progresivamente modernas.

El tercero concibe el desarrollo como la incorporación progresiva de los diferentes sectores de la población al sistema de producción y de distribución del ingreso y hace énfasis en la transformación de aquellas estructuras políticas y sociales que obstaculizan tales objetivos.

Estos tres conceptos conocidos como funcionalistas se han utilizado bajo la óptica económica, pero en su concepción más amplia el desarrollo no sólo significa crecimiento sino la exigencia de cambios sociales y culturales conjuntamente con desenvolvimiento económico, es decir tiene que darse transformaciones cualitativas a la vez que incrementos cuantitativos.

Al respecto Pablo González Casanova dice: "Cuando hablamos de desarrollo económico pensamos también implícita o explícitamente en aumentos de los niveles de población de su nutrición, de su salud, de su indumentaria, de su educación. Pero hay más, al hablar de desarrollo económico estamos refiriéndonos, queramoslo o no, a un fenómeno mucho más amplio que el simple crecimiento del producto, o a la sola mejoría de los niveles de vida; a un problema de orden moral y político. El término desarrollo económico es sucesor y heredero de otros como "civilización" o "progreso", quiza menos técnicos pero más comprensivos, que apuntaban expresamente a la misma idea que supo

ne el término desarrollo económico..." (26)

Se puede afirmar que los principios de nuestra reforma agraria integral, derivan de una idea básica la propiedad rústica, que se justifica sólo en cuanto cumpla con la función social de estar adecuadamente repartida y satisfaga las necesidades de la clase campesina y las de la Nación en su conjunto; no es derecho natural que por sí corresponda a la persona libre de ejercerlo a voluntad; por lo tanto, la propiedad originaria de tierras y aguas corresponde a la Nación, de donde proviene todo tipo de propiedad o tenencia de la tierra. De dicho concepto fundamental se desprenden los demás.

MODERNIZACION DEL CAMPO

El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y productividad del campo para lograrlo es necesario poner en práctica las desiciones siguientes:

- El fortalecimiento de autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.

- La concertación con los gobiernos y los productores de los Estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales dis-

(26) González Casanova Pablo. La Democracia en México. México Edit Serie Popular Era 4 Séptima Edición 1975 pág.13

ponibles así como su uso coordinado; y el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios entre otros.

Modernizar el campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

Con esto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se definió el sistema de acciones de gobierno para reordenar la economía y las bases de desarrollo dinámico, justo y eficiente de México. En la parte relativa a la instrumentación de la estrategia correspondiente a la política sectorial de desarrollo rural integral presentó las propuestas y líneas de acción de donde se derivan los programas de mediano y largo plazo.

Como objetivo fundamental del desarrollo rural integral se encuentra el mejoramiento de los niveles de bienestar de la

población rural, con base en su participación organizada y la utilización de los recursos naturales y financieros con criterios de eficiencia productiva, permanencia, durabilidad, equidad, y al mismo tiempo, el fortalecimiento de su integración al resto de la Nación. Con la Reforma se obtuvieron beneficios que reclamaban prioridad, hubo que atender el reparto de la tierra, la regularización de la tenencia de la tierra y la organización de los campesinos. Todo lo anterior era necesario para lograr la superación económica del sector rural y aumentar en forma gradual, la capacidad de gestión de los campesinos, y su incorporación al desarrollo general del país que las anteriores administraciones revolucionarias aún no habían logrado.

Con base a ello, los propósitos de la Reforma Agraria integral son:

- Concluír con el reparto agrario

- Otorgar la seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales, regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades.

- Promover el aprovechamiento integral de los recursos naturales; generando aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios.

- Alentar las relaciones que se establecen entre los sec-

tores responsables de instrumentar las acciones de la reforma agraria integral a fin de lograr una auténtica democracia participativa en la toma de desiciones, en su ejecución y en su evaluación.

ORGANIZACION SOCIAL

La crisis de nuestro tiempo reclamaba una actitud diferente a los problemas que el desarrollo acelerado del país presentaba lo que dió lugar a acciones más enérgicas y definitivas con el objeto de impulsar un cambio estructural que abarcara todos los aspectos del desarrollo nacional, y así en fecha 7 de noviembre de 1991, el primer mandatario propuso la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional mismo que dió lugar a la ley agraria vigente. Lo cual se detallara posteriormente en la continuación de este trabajo.

En este contexto el desarrollo rural integral juega un importante papel, ya que por nuestra situación de país agrícola, giran en torno de la cuestión agraria que se manifiesta en todos los planos de nuestra historia. Elevar los niveles de bienestar de los campesinos, lograr su intervención directa decidida para configurar el desarrollo y promover una organización adecuada del desarrollo rural integral, han sido los propósitos que inspiraron las reformas.

Para que todo ello pueda realizarse hubo la necesidad de

modificar la estructura productiva y agropecuaria en general, así como crear un nuevo esquema de relaciones entre la producción, el marco jurídico y la organización social en el agro, sin olvidar los principios rectores de las acciones encaminadas a lograr la justicia social en el campo.

Este proceso modernizador dió lugar a un cambio cualitativo en las relaciones entre el Estado como principal protagonista de las transformaciones sociales que benefician al campesinado y éste, que tenía más bien el rol de receptor de estos beneficios para convertirse en una auténtica fuerza social promotora del cambio, al mismo tiempo que el Estado abandona gradualmente el sentido paternalista que había caracterizado sus acciones, en la medida en que el campesino asumía con mayor responsabilidad su papel de actor principal de su desarrollo.

El marco jurídico que proyectó la constitución de 1917 y el artículo 27 actualmente, establece un desarrollo rural integral para generar empleos, garantizar a los campesinos su bienestar, participación e incorporación al desarrollo, de fomento de la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la capacitación y asistencia técnica. También, le asigna como tarea expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El concepto de reforma agraria integral, se ha venido mo-

dificando de acuerdo con el cambio operado en la situación en el campo; es un proceso continuo que lo conforman un conjunto de etapas, que va desde la libertad de decidir, transita por la seguridad jurídica, se sustenta en la organización y capacitación de los participantes sociales y persigue como objetivo el desarrollo armónico integral de los ejidos, comunidades rurales dotadas con la tierra, de las pequeñas propiedades y todos los recursos contenidos en ella.

El elemento esencial de este proceso es la participación democrática, activa y organizada de los campesinos, que establece relaciones democráticas y autosugestivas para repartir socialmente el producto generado. Por participación entendemos la práctica continua a partir de la cual los productores adquieren los elementos para actuar e incidir en la toma de desiciones, que les permiten transformar su propia realidad con sentido social de su desarrollo económico.

En la actualidad la reforma agraria integral no implica la sola entrega de tierras, sino que significa para los campesinos, el acceso al crédito suficiente y oportuno, a la extensión agrícola adecuada que evite la pulverización de la tierra y el control de precios de los insumos que el campesino adquiera. Pretende crear las condiciones necesarias para que el campesino como ser humano esté en posibilidad de desarrollar sus potenciales para dejar de ser elemento marginal del progreso

del país y convertirse en motor que lo impulse y promueva.

La visión de la reforma agraria integral que tenía el pueblo de México ya no reconocía como horizonte el mero reparto de tierras; su alcance era mucho más vasto al centrarse en otros aspectos que la enriquecían otorgándole más concreción y efectividad; modernización del campo, organización de los productores, mecanismos de financiamiento concordantes con la actividad agraria, técnicas apropiadas para la explotación de la tierra, métodos de industrialización de los productos, y sistemas de comercialización más eficientes.

En la actualidad el concepto de reparto agrario entendido como el reparto másivo de tierras a concluido, adquiriendo mayor relevancia la organización de los campesinos y constituye el eje central en torno del cual giran los otros aspectos de esta reforma.

Para los fines de este trabajo considero necesario elaborar un concepto de lo que debe entenderse por organización.

Sheldon lo considera como " El proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deben efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente , sistemática, positiva y cooordinada de

los esfuerzos disponibles". (27).

En este concepto sobre organización por su generalidad, reúne las condiciones necesarias que deben ser tomadas en cuenta para la etapa de organización en el campo al que ha arribado en proceso de reforma agraria integral.

En este orden las organizaciones campesinas pueden ser concebidas como "la suma de esfuerzos y voluntades de los miembros de grupos sociales para enfrentar y superar su problemática cotidiana, apoyada en un proceso educativo dinámico participativo, sistemático, permanente e integral que a partir de la realidad concreta de los sujetos y del análisis y reflexión que ellos mismos formulan en su entorno, propicia la generación y desarrollo de sus capacidades organizativas para la transformación de sus relaciones sociales, económicas y políticas". (28).

De aquí que el proceso organizativo es la dinámica de la capacidad autogestora del núcleo agrario y tiene que ir acompañado de sistemas de información y de capacitación que le proporcione los elementos necesarios para la toma de desiciones a todos sus integrantes. Sólo así se evita que unos cuan-

(27) Reyes Ponce Agustín, Administración de Empresas Teoría y Práctica 2a. parte ED. Limusa México 1917, pág.211
(28) Instituto de Capacitación Agraria México S.R.A. 1988.

tos se beneficien de los apoyos institucionales, sustituyendo el interés de las mayorías y que se generen intereses grupales que impidan, posteriormente, el avance de los programas de organización. En la organización del sector rural se ha buscado respetar sus tradiciones, usos, costumbres, modos de vida y sobre todo la participación directa de los integrantes de los ejidos, las comunidades y hoy pequeñas propiedades.

ORGANIZACION PARA LA PRODUCCION

De suma importancia es la organización de los productores agropecuarios, ahora que el reparto masivo de tierras a concluido. De la organización que adopten estos productores, depende el grado y la forma en que podrán participar en la producción y en las demás actividades económicas, políticas y sociales del país. Dentro del actual régimen se han presentado los cambios más significativos dentro de la política de organización con relación al papel que deben asumir las organizaciones productivas campesinas. Estos cambios han provocado a la vez un desajuste en las acciones para promover el desarrollo del sector rural.

Se aplica una política de organización dirigida a establecer nuevas formas de organización y de asociación. Concepción que esta expresada en la nueva ley agraria, en ella se contempla como paso importante en el proceso de la organización pro-

mover formas de asociación entre ejidatarios y particulares pero dejando que sean los proplos campesinos quienes elijan el sistema de explotación.

Ha sido evidente el apoyo por parte del Gobierno al sector agropecuario y forestal con la intención de fortalecer y superar su desarrollo, dicho apoyo se ha caracterizado por más insumos a la producción como semillas mejoradas, fertilizantes fungicidas, y subsidios directos a sus precios; así también ha destinado montos significativamente mayores de crédito orientado a los principales cultivos básicos e impulsando programas extensivos de modernización como son los de desmonte, subsuelos, despiedres y de mecanización en general, etc..

Por lo tanto se debe impulsar una política de organización que promueva la creación de unidades de desarrollo que en una primera etapa consoliden toda el área de propiedad social. Es decir que en cada ejido o comunidad se estructuren en unidades de desarrollo con grupos de pequeños propietarios y colonos.

La estrategia para integrar las unidades de desarrollo rural consiste en:

- El establecimiento de un organismo rector del programa de organización y capacitación campesina.

- El establecimiento de un esquema de organización que sa

tisfaga los requerimientos para el cumplimiento de los programas productivos.

- La integración de unidades de desarrollo rural en ejidos, comunidades, colonias y propiedades privadas colindantes.

Con la integración de estas unidades de desarrollo rural se obtendran las siguientes ventajas:

- Se asegura el eficiente aprovechamiento de los recursos de todo tipo que disponen los productores rurales.

- Se reduce el número de sujetos a atender.

- Se facilita la canalización de todos los servicios y apoyos que el Estado otorga a los productores.

- Se garantiza el cumplimiento de los programas institucionales de apoyo al desarrollo rural.

- Se impulsa la participación de los productores de manera activa.

- Se facilita la programación de las actividades de los productores y las del gobierno.

- Se fortalece la capacidad de negociación de los productores frente al mercado.

ORGANIZACIONES SUPERIORES

Dentro de la organización agraria resulta la constitución

y fortalecimiento de las organizaciones denominadas uniones de ejidos, o asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural, que através de su funcionamiento regional, estatal o nacional coadyuven y promuevan el desarrollo del país.

Estas organizaciones sirven de soporte a todas las actividades primarias que realizan los núcleos agrarios miembros ya que desarrollan actividades de comercialización y transformación de los productos, que los montos de inversión difícilmente pueden ser soportadas de manera individual con los ejidos o comunidades.

Definición de Unión de Ejidos :Es el agrupamiento de dos o más núcleos agrarios con necesidades similares en su producción, en zonas circundantes, que se organizan para el trabajo, venta de sus productos, mayores créditos y demás servicios. Tanto las uniones de ejidos y asociaciones rurales de interés colectivo, son formas asociativas de producción, comercialización y transformación de productos primarios provenientes de los núcleos agrarios miembros.

Integración : Las uniones de ejidos se podrán integrar a partir de dos o más ejidos o comunidades, estas uniones tendrán personalidad jurídica.

Objetivo : Tienen como objetivo la coordinación de acti-

vidades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley. Son instrumentos de coordinación regional encaminados a crear condiciones e infraestructuras necesarias para la adecuada organización, el aprovechamiento de sus recursos, medios y factores de la producción, los cuales gozarán de personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Son unidades multiactivas en base a la diversidad de sus recursos.

Marco Jurídico de las Uniones de Ejidos: Artículos 108 y 109 de la ley agraria.

LAS ASOCIACIONES RURALES DE INTERES COLECTIVO

Se define como: El agrupamiento que permite la asociación entre ejidos y/o comunidades, con pequeños propietarios o colonos (una vez integrados en sociedades de producción rural).

Objetivos: La integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimientosde industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica; tendrán personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional o en los registros públicos de crédito rural o de comercio esto último cuando se integren con sociedades de producción rural.

Marco Jurídico de las Asociaciones Rurales : Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Ley Agraria.

Integración: Se integrarán por dos o más núcleos miembros (ejidos, comunidades, uniones de ejidos, sociedades de producción rural) su órgano de desición será la asamblea general de delegados, siendo la máxima autoridad.

El fomento, la promoción y apoyo al desarrollo de las organizaciones campesinas realizado por el gobierno federal (Paln Nacional de Desarrollo) 1989-1994 ha dado resultados significativos, pero la importancia de ese esfuerzo se palpa en su real magnitud al considerar la participación de dichas organizaciones en la vida económica de nuestro país, tanto por el número de núcleos agrarios que agrupan, la población que benefician, las inversiones con que cuenta, las variadas actividades y productos que obtienen, en base precisamente a los diversos recursos naturales de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, y sobre todo, por la capacidad que han desarrollado los campesinos para impulsar sus organizaciones.

Actualmente existen uniones de ejidos y asociaciones denominadas ARICS (Asociación Rural de Interés Colectivo Superiores) en todos los estados de la República, la mayor parte de estas organizaciones tienen un ambito de acción regional, desarrollando proyectos productivos importantes.

Por lo anterior, queda claro que el apoyo al desarrollo integral es un logro más solido, ya qúe la crisis económica que México enfrenta desde la decada de los 70"s. El sector

agrícola es el único que ha mantenido un índice de crecimiento positivo y el resultado lo vemos entre los campesinos organizados en uniones, y los citadas ARICS que han contribuido significativamente en el país.

Del concepto de reforma agraria integral la organización constituye la línea central del desarrollo rural y tiene como objetivo a corto plazo integrar sociedades de producción rural uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo, o bien sociedades de producción rural, de acuerdo con las diversas modalidades que adopte la tenencia de la tierra. Factor importante es sin duda la seguridad jurídica dado al gran avance actual se ha logrado, y en un lapso breve de tiempo se definirán en su totalidad las solicitudes de tierras y se orientarán los esfuerzos institucionales a la apertura de nuevas alternativas de ocupación en el campo.

Para concluir mencionaremos como punto importante dentro de la organización y capacitación para la producción la autogestión campesina que sólo podrá lograrse si se sustenta en una adecuada organización para la producción, que facilite el acceso de los núcleos agrarios a otras etapas de conducción social. La nueva reforma agraria se orienta a intensificar las tareas de organización y capacitación de los núcleos agrarios a fin de que éstos asuman su responsabilidad de decidir el rumbo que habrá de tener el desarrollo rural.

2. CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Al analizar lo relativo a los tribunales agrarios no sólo como noticia de hoy, sino como acervo del pasado, lo curioso es que el tema resulta tan viejo como la propia lucha agrarista, de este modo se puede decir que el pionero en esta cuestión fue el mismo Emiliano Zapata; afortunadamente para comprobarlo basta consultar el Plan de Ayala de el 28 de noviembre de 1911, en su cláusula sexta, donde las fuerzas surianas pidieron "tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución" a fin de que ante ellos se presentaran los usurpadores de las tierras de los pueblos que se consideraran con derechos a ellas. Por una parte este plan es un documento histórico de existencia y contenido irrebatible que nos hace aceptar, querámoslo o no, que el ejército zapatista fue el que, dentro de todas las fuerzas revolucionarias, y desde 1911 por lo menos, expesó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera especializada en el tratamiento de los problemas campesinos por los cuales luchaban, refiriéndose expresamente a la restitución de tierras.

No obstante que en esa época se dió el principio de dichos órganos jurisdiccionales nunca se utilizó el término de

reivindicación, punto que es importante observar y tener en consideración para formular conclusiones en lo futuro.

Haciendo la aclaración que en el año de 1920 asumieron la función de tribunales especiales, las comisiones de agricultores de honorabilidad reconocida, siendo estas comisiones agrarias locales y nacionales.

Siguiendo el orden sencillo citado, tenemos que en nuestro país el legislativo constituyente determinó en la Constitución de 1917 el orden jurídico y se sentaron normas básicas para regular las relaciones de nuestros sujetos de derecho en el campo así se prescribió el latifundio, se toleró transitoriamente la mediana propiedad, se reconocieron las comunidades agrarias, se dotaron ejidos y se respetó la auténtica pequeña propiedad.

A fin de mantener ese orden jurídico del campo y de restablecerlo cuando fuere alterado, en la Carta Magna se hizo colaborar y coordinarse a los poderes judiciales y Ejecutivo cuando se delegaron facultades judiciales para ese efecto a una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Esta función jurisdiccional del Estado se ha venido cumpliendo mediante la administración de la justicia social agra-

ria a través de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La legislación agraria derivada del artículo 27 Constitucional, tiene una historia de búsqueda constante y el perfeccionamiento de una magistratura especializada, que presenta interesantes modalidades, proceso dinámico al que hay que estar muy atento no sólo para entenderlo, respetarlo, sino incluso para no quedarse atrás en la evolución constante que nuestra realidad le impone.

JUSTICIA AGRARIA.

La fracción XIX del artículo 27 de la Constitución actualmente, manda la institución de tribunales para la administración de la Justicia Agraria. A este respecto la Ley Agraria vigente incluye un importante título sobre la justicia agraria; al entrar en vigor esta ley surge simultáneamente la órganica de los tribunales agrarios que otorga estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario, independientemente de que lleguen a juicio o no. Esta ley considera un Tribunal Superior Agrario, que dividirá en distritos toda la República y establecerá en cada uno de éstos la cantidad necesaria de tribunales unitarios.

El título de la ley agraria sobre justicia señala que

cuando se trate de juicios sobre tierras de grupos indígenas, los tribunales considerarán los usos y costumbres de cada grupo y cuando se requiera, verán que los indígenas cuenten con traductores. Cuando los planteamientos legales de núcleos agrarios o sus miembros no esten debidamente formulados los tribunales deberán remediar la falla o suplir la deficiencia. (artículo 164 Ley Agraria).

JUSTIFICACION.

La creación de los Tribunales Agrarios constituyó una necesidad imperiosa para imponer seguridad en la tenencia de la tierra y en las relaciones entre los sujetos de Derecho Agrario. Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponden en los términos de la fracción XIX, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Hay que reconocer que en los hechos históricos no fueron los juristas quienes forjaron en México la revolución jurídica que implicó la creación de los derechos sociales; por haber sido el mismo pueblo el creador; de "transformar tendencias sociales en formas jurídicas" (29) es un arte al que sólo se lle

(29) Herman Heller. Teoría del Estado ED. Fondo de Cultura Económica México 1971 pág. 223.

ga cuando se ejercita la política en su más alta expresión, conlealtad al pueblo donde se pertenece, y eso fue lo que hizo Zapata cuando dió nuevas formas jurídicas que se tramitarán ante nuevos tribunales especializados, aunque al crearlos no los llamó con su denominación tradicional por ser científica y caduca.

Para entender con más amplitud el tema de los tribunales agrarios hay que tomar en cuenta además de la reseña histórica que nuestro país recibió de Europa, como tantos otros, la Teoría de la División de Poderes, que entendida en su aspecto extremo resulta una abstracción teorética que no ha podido realizarse en su forma pura en ningún país del mundo contemporáneo. En sus principios esta división se apoyó en una lógica jurídica que manejó condiciones tiempo - espaciales diversas; por eso al transcurrir los años los resultados del silogismo han variadó de acuerdo a una nueva realidad que ha ido imponiendo modalidades a la teoría de la división de poderes y transformándola en una moderna estructuración orgánica y funcional del Estado.

Ahora bien, el Estado cumple su función jurisdiccional de tres maneras: 1) Organizando la administración de la justicia 2) Determinando la competencia de los tribunales que la integran; 3) Estableciendo las reglas de procedimiento a que deben sujetarse los jueces y litigantes en la subsanación de los pro

cesos.

Dentro de la estructura orgánica de los Tribunales Agrarios estos se componen de:

1.- El Tribunal Superior Agrario.

2.- Los Tribunales Unitarios Agrarios

EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. Tendrá su sede en el Distrito Federal el Tribunal.

Los Tribunales Unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario. Habrá magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares. Uno para el Tribunal Superior y el número que disponga el Reglamento para los tribunales unitarios. (artículo 3 L.O.T.A.)

El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto. El Presidente del Tribunal Superior será suplido en sus ausencias por el magistrado que designe el propio Tribunal Superior. (artículo 4 L.O.T.A.)

Para los efectos de esta ley, el territorio de la Repúbli

ca se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo. Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior. (artículo 5 L.O.T.A.)

En lo no previsto expresamente en esta ley, se aplicará supletoriamente en los que sea acorde con la naturaleza de los tribunales agrarios, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (artículo 6 L.O.T.A.)

El Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. Para que sesione válidamente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberán estar el Presidente, este tendrá voto de calidad en caso de empate.

ATRIBUCIONES.

Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario :

1.- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de esta ley.

2.- Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos. Las determinaciones de esta naturaleza se publicarán en el Diario Oficial

de la Federación. Además, cuando se estime conveniente, podrá autorizar a los tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca.

3.- Conceder licencia a los magistrados hasta por un mes con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal, y hasta por tres meses sin goce de sueldo. En casos excepcionales, el Tribunal Superior podrá otorgar licencias sin goce de sueldo.

4.- Determinar cuando el supernumerario del Tribunal Superior deba suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cual de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente.

5.- Elegir al Presidente del Tribunal Superior de entre los magistrados que lo forman y determinar las responsabilidades en que incurra en el desempeño de su cargo.

6.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios.

7.- Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, necesarios, suspenderlos en sus funciones aceptar sus renuncias, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposi-

ciones legales aplicables, previa opinión en su caso, del magisterio a que se encuentren adscritos.

8.- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

9.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de determinárseles alguna responsabilidad.

10.- Aprobar el Reglamento interior de los tribunales agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.

11.- Las demás atribuciones que le confieran ésta y otras leyes.

DE LA COMPETENCIA.

En relación a este punto señalaremos lo más esencial en vista de que en el momento actual es un tema poco explotado. En los términos de los artículos 198 de la Ley Agraria, 9, 10 y 4 transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior tiene la siguiente competencia:

A) Competencias Original: Para conocer juicios agrarios por

virtud de la facultad de atracción que le otorga el art. 10.

B) Competencia de alzada: Para conocer del recurso de revisión que se promueva en contra de las sentencias de los tribunales unitarios en las siguientes materias:

Conflicto de límites de tierras entre dos o más núcleos de población.

Conflicto de límite de tierras entre núcleos de población y propietarios o sociedades mercantiles.

Restitución de tierras.

Juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por las autoridades agrarias.

C) Competencia Original: Para resolver los procedimientos de ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas y de creación de nuevos centros de población.

D) Competencia para fijar jurisprudencia y precedentes: La descripción anterior revela la magnitud de la tarea encomendada al nuevo orgáno jurisdiccional.

En relación a la no retroactividad de la Ley, en perjuicio de alguien queda definido dentro de los artículos transitorios que establece:

1.- El artículo tercero, transitorio, establece la vigencia de las leyes derogadas para aplicarlas a la tramitación de los asuntos relacionados con acciones agrarias básicas.

2.- Por su parte el artículo cuarto transitorio de la ley agraria reconoce plena validez a los documentos expedidos con base en la legislación que se deroga y les atribuye valor probatorio y carácter fundamental para la expedición de los nuevos títulos.

3.- De lo anterior se desprende que los nuevos orgános jurisdiccionales, deberán aplicar en sus resoluciones las normas sustantivas de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus ordenamientos correlativos, en los expedientes integrados que le sean turnados a la Secretaría de la Reforma Agraria.

4.- En los términos del cuarto transitorio, último párrafo de la Ley Orgánica de los Tribunales si dichos orgános se percatan de que no se respetó la garantía de audiencia, deberán subsanar la deficiencia.

Es oportuno aclarar que la abrogación de una ley, esto es la terminación absoluta de su vigencia de todas sus normas, no opera por la simple expresión en la nueva legislación; se requiere de la sustitución total de las relaciones reguladas por la ley antigua y de las atribuciones de los orgános que la

aplicaban, por una nueva autoridad y diferentes supuestos normativos.

Tratándose de normas adjetivas o procedimientos, si es doble su aplicación en la medida en que sus supuestos no afecten o modifiquen esos derechos al amparo de la ley anterior. En esas condiciones, los procedimientos instaurados conforme a la ley que pierde su vigencia, deben culminarse según esa misma ley, a menos que la nueva consigne formas procesales que no alteren aquellos derechos.

Por lo que hace a la competencia contemplada por el artículo 18, en su fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, varios son los supuestos de que habrán de conocer y resolver los nuevos orgános jurisdiccionales:

1.- Los que se promuevan en contra del Registro Agrario Nacional, reclamado la inscripción, rectificación a cancelación de inscripciones.

2.- Los particulares en contra de las resoluciones que afecten derechos adquiridos, con base en la ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías, ahora derogada.

3.- Los que promuevan pequeños propietarios o núcleos solicitantes en contra de las resoluciones que otorguen o nie-

guen la declaratoria de inafectabilidad y la expedición de certificados o planos definitivos.

4.- Los juicios de nulidad o cancelación de contratos o convenios que hubiesen sido aprobados por las autoridades agrarias.

5.- Juicios de nulidad o cancelación de certificados de inafectabilidad.

6.- De la nulidad o cancelación de fraccionamientos de tierras afectables instaurados por autoridades agrarias.

7.- Juicios en contra de las resoluciones de las autoridades en el caso de transformación del régimen comunal a ejidal.

8.- Juicios en contra de resoluciones en materia de permutas, fusión o división de ejidos.

9.- Juicios en contra de las resoluciones expropiatorias de bienes ejidales y comunales.

El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario. (art. 10 L.O.T.A.)

Corresponde al Presidente del Tribunal Superior Agrario:

I.- Tramitar los asuntos administrativos de la competencia del Tribunal Superior.

II.- Autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del Tribunal Superior, y firmar los engroses de las resoluciones del propio Tribunal.

III.- Turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del Tribunal, cuando estime necesario oír su parecer para acordar algún trámite para que formulen el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el Tribunal.

IV.- Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales, así como para esos mismos efectos las urgentes que fueren necesarias, y establecer los sistemas de cómputo necesarios para conservar los archivos de los tribunales.

V.- Comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios de acuerdo con lo que disponga el Tribunal Superior.

VI.- Designar secretarios auxiliares a la presidencia.

VII. Llevar la representación del Tribunal.

VIII. Presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones del Tribunal Superior.

IX. Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento.

X. Formular y disponer del ejercicio del presupuesto de los tribunales agrarios.

XI. Nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, cuyo nombramiento no corresponda al propio Tribunal, así como cambiarlos de ascripción y removerlos conforme a la Ley.

XII. LLevar listas de las excusas, impedimentos, incompetencias y substituciones, mismas que estarán a disposición de los interesados en la correspondiente Secretaría General de Acuerdos.

XIII. las demás que le asigne el reglamento interior del Tribunal. (art. 11 L.O.T.A.)

DE LOS MAGISTRADOS.

Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, así como tener por lo menos treinta años cumpli

dos el día de su designación.

II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación.

III. Comprobar con práctica profesional mínima de cinco años.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad (art. 12 L.O.T.A.)

El retiro de los magistrados se producirá al cumplir sesenta y cinco años de edad o por padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. (art. 13 L.O.T.A.)

Los emolumentos de los magistrados no podrán ser reducidos durante el ejercicio de su cargo. (art. 14 L.O.T.A.)

DE LA DESIGNACION

Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República. El Presidente propondrá una lista de candidatos, de la cual la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, deberá elegir a los magistrados. (art. 15 L.O.T.A.)

Recibida la respuesta del Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, deberá resolver en los términos de lo dispuesto por los preceptos legales y reglamentarios aplicables o mediante procedimiento que al efecto acuerden. En caso de que no apruebe la designación del número de magistrados requerido, el Ejecutivo Federal enviará otra lista para completar el número necesario. (art. 16 L.O.T.A.)

Los magistrados rendirán su propuesta ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, durando en su cargo seis años, si concluído dicho término fueren ratificados serán inamovibles. Los magistrados únicamente podrán ser removidos en caso de falta grave en el desempeño de su cargo, conforme al procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

DE LA JURISDICCION VOLUNTARIA

Los asuntos de jurisdicción voluntaria : (arts. 162 de la Ley Agraria y 18 fracción X de la L.O.T.A.). En la ley agraria se prevee la vía de jurisdicción voluntaria, demandando la intervención del tribunal agrario para declarar la existencia de un derecho, no controvertido en favor del solicitante de la acción.

La naturaleza misma de este procedimiento declarativo de derechos, propiciará su aplicación en todos aquellos casos que conforme a la nueva legislación se requiera la intervención de los tribunales para acreditar una situación jurídica.

A) Por esta vía especial podrá pedirse el reconocimiento de certificados o títulos parcelarios de comuneros, de avecindados, de uso común, de solares, cuyo trámite sin controversia, se encuentre pendiente ante las correspondientes dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria.

B) También podrá exigirse el cumplimiento de las recomendaciones de la Procuraduría Agraria. (art. 136 fracc. IV de la Ley Agraria)

C) Los supuestos previstos en los arts. 18, párrafo final y 19 de la Ley sobre la disposición de derechos ejidales en relación con sucesores, se ventilarán también por esta vía.

D) La acción del posesionario para reivindicar derechos en los términos del art. 48 de la misma ley, se tramitara por este procedimiento.

E) Conciliación en los términos de los artículos 185, fracc. VI y 136 fracc. III de la Ley Agraria. la vía conciliatoria puede desahogarse ante los tribunales agrarios o la procuraduría agraria.

3. LA PROCURADURIA AGRARIA.

En nuestro país tiene sus orígenes la procuración en materia agraria como servicio público desde los primeros días de la colonia, cuando en 1523 el emperador Carlos V, mediante la Ley VI, dispuso que en la Nueva España, en la entrega de la tierra a los aborígenes estuviese presente el procurador del lugar. Durante el efímero mandato de Maximiliano de Hasburgo (1864-1867) se expidieron una serie de decretos, entre los que pueden citarse el relativo a la formación de una junta protectora de las Clases Menesterosas y el nombramiento de un abogado defensor de los indígenas.

El decreto se puede considerar como la primera disposición con un intento serio de establecer y organizar una institución dedicada, en forma exclusiva a la atención de los problemas agrarios del campesino, dado que la clase indígena conformó una gran parte del sector campesino del país. De esto resulta, que la actividad que en esencia dió origen a la procuración, encuentra su cabal justificación como mecanismo reivindicatorio y en ocasiones preventivo de la posible violación de derechos, y por la necesidad de afrontar de manera práctica y constructiva las demandas campesinas que pretenden una irrestricta impartición de la justicia agraria, honesta y expedita.

Por lo que hace a la procuración agraria, los ordenamientos que rigen su actuar, le atribuyen un carácter intermedio entre el concepto clásico y el concepto moderno, ya que rebasa las funciones del mero asesor pero no alcanza a construír un órgano de control en toda su ascepción . Ello obedece a que sus facultades son solamente de asesoría y representación, promoción, gestión, conciliación.

Por lo antes señalado, se puede deducir que la procuraduría es un servicio público de carácter jurídico reivindicatorio que se traduce en el asesoramiento, la conciliación y la defensoría; con el propósito de salvaguardar los derechos del campo dentro del marco de una mejor impartición de la justicia agraria.

La Procuración es una institución que satisface los objetivos perseguidos por la justicia agraria y que adopta las vertientes de la asesoría legal, del apoyo jurídico y de la orientación y conciliación de intereses por una parte y, por la otra, de adoptar con la representación gratuita a los campesinos en la organización y realización de actividades técnico productivas que lo conduzcan hacia el desarrollo rural integral que comprende todas las formas de la tenencia de la tierra.

Como apoyo ordenado y prescrito por nuestra carta Magna para lograr y dar coherencia y eficacia al mandato constitu-

cional, emerge fortalecida la procuración agraria, para convertirse en elemento indefectible para defender eficazmente al campesino en la impartición de la justcia agraria. Actualmente para dar cumplimiento al mandato constitucional de dar asesoría legal a los campesinos, ha extendido este apoyo al interior de las entidades federativas y se le ha otorgado a la procuración social agraria libertad plena, personalidad jurídica y autonomía presupuestal, con el propósito de dotarla de independencia en el noble ejercicio de su función.

Este viraje se ha dado como respuesta del Poder Ejecutivo a la necesidad de mejorar el medio agrario y a la demanda de crear confianza en la explotación de la tierra por medio de la democratización y la seguridad del medio rural. La situación por la que ha atravesado el campo mexicano, demandaba la modernización impostergable del sistema integral de impartición de justicia, que tiende a resolver en forma equitativa y oportuna, el cúmulo de controversías que cotidianamente surgen en el ámbito rural, con apego a la legislación agraria.

La procuración se desenvuelve en el terreno judicial de la autocomposición de las partes, buscando la terminación de los conflictos en el ámbito de la conciliación, a fin de impedir su acumulación en las instancias contenciosas, que indudablemente prolongan su solución. Por lo tanto una más honesta y expedita impartición de la justicia gararia; una mayor cer-

tidumbre y seguridad jurídica, una legislación agraria cada día más sistematizada, una defensa de los campesinos progresivamente más eficaz, son muestras indiscutibles del perfeccionamiento y adecuación del sistema general de justicia agraria en México.

Como se señaló anteriormente con las reformas al art. 27 constitucional surge la Procuraduría Agraria , como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria. (art. 134 L.A.)

OBJETIVO

Está encargada de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, posesionarios, jornaleros agrícolas colonos, nacionaleros y campesinos en general.

Igualmente esta facultada para dar la aseosría necesaria a dichas personas y núcleos agrarios. Así mismo promueve la pronta, expedita y eficaz procuración de justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y como objetivo primordial llevará a efecto las acciones pendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la ley otorga a

campesinos, ejidos y comunidades, asegurando su pleno ejercicio. Para ello otorgará los servicios de representación, de gestoría administrativa y judicial, de información, orientación, asistencia, organización y capacitación que se requiera.

La Procuraduría tiene funciones de servicio social que se realizan mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley de la materia y su reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley.

ATRIBUCIONES

I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas en asuntos y ante autoridades agrarias.

II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley.

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que se consideren pertinentes.

V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

VII. Ejercer, en auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.

VIII. Investigar y denunciar los casos en que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

IX. Asesorar y representar en su caso, a las personas a las que se refiere al artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.

X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes los hechos que lleguen a su conocimiento y que pueden ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso incurran el comisariado ejidal y que le deberá presentar el cómite de vigilancia y;

XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras le-

yes le señalen.

Dichas atribuciones se ejercerán a petición de parte o de oficio de conformidad con lo establecido por la ley y el reglamento interno de la procuraduría agraria.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de sus asuntos que compete a la Procuraduría, dicho organismo contará con servidores públicos, unidades administrativas, y técnicas. Así mismo la Procuraduría funcionará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitadores, asesores, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, notificadores, peritos, instructores de capacitación y demás personal técnico y administrativo que determine el procurador con base en el presupuesto.

La Procuraduría se integra :

Procurador Agrario.
Visitadores Especiales.
Subprocurador de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.
Subprocurador de Conciliación y concentración.
Subprocurador de Organización y Apoyo Social Agrario.
Coordinación General de Programas Agrarios Prioritarios.
Secretario General.

Unidad de Comunicación Social.
Unidad Coordinadora de Delegaciones.
Unidad de Programación, Evaluación y Organización.
Unidad de Contraloría Interna.
Unidad de Informática.
Dirección General de Asuntos Jurídicos y Contenciosos.
Dirección General de Quejas y Denuncias.
Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario
Dirección General de Investigación y Vigilancia.
Dirección General de Atención a Asuntos Indígenas.
Dirección General de Atención a la Juventud y Mujer Campesina.
Dirección General de Atención a Jornaleros y Avecindados
Dirección General de Estudios y Divulgación Agraria.
Dirección General de Administración.
Delegaciones.
Consejo Consultivo.

La Procuraduría Agraria tendrá su domicilio en la Cd. de México, D.F. y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas, así como oficinas en todos aquéllos lugares que estime necesarios. (art. 137 L.A.)

Las controversias en las que la Procuraduría sea directamente parte, serán competencia de los Tribunales Federales.

Las autoridades federales, estatales, municipales y las

organizaciones sociales agrarias serán coadyuvantes de la procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones (art. 138 L.A.)

La Procuraduría estará presidida por un Procurador, se integrará por los Subprocuradores, sustitutos del procurador en el orden que lo señale el reglamento interior, por un Secretario General y por un cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias al adecuado funcionamiento de la misma.

El Procurador Agrario deberá satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal. (art. 140 L. A.)

Los Subprocuradores deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Poseer el día de la designación, como antiguedad mínima de dos años, cédula profesional de Licenciado en Derecho y práctica profesional de dos años.

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal. (art. 141 L.A.). El Secretario General deberá reunir los requisitos previstos en las fracciones I y III anteriores.

El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. (art. 142 L.A.).

Los Subprocuradores y el Secretario General de la Procuraduría también serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (art. 143 L.A.).

El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

I. Actuar como representante legal de la Procuraduría.

II. Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría.

III. Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado.

IV. Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la procuraduría.

V. Expedir los manuales de organización y procedimientos y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución.

VI. Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría.

VII. Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el reglamento interior de la Procuraduría señale y

VIII. Los demás que esta ley, las demás y sus reglamentos le señalen. (art 144 L.A.)

Al Secretario General corresponderá realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del procurador (art 145 L.A.)

A los Subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el reglamento interior de la Procuraduría; atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses del ejido, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios avencidados o jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias. (art. 146 L.A.)

El cuerpo de servicios periciales, se integrará por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría. Tendrá a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia. (art. 147 L.A.)

4. REGISTRO AGRARIO NACIONAL

En la impartición de la justicia agraria se tiene la necesidad de que los derechos que legalmente se constituyan sobre la propiedad de tierras, bosques o aguas nacidos de la aplicación del artículo 27 constitucional, deben ser inscritos en el Registro Agrario Nacional.

En estricto apego a las disposiciones establecidas en la ley agraria, sumado a la operatividad secuencial, que involucra el trámite de la solicitud de parte, además del protocolo ordenado por libros que distingue la clase de inscripción, forman parte del sistema registral. Las funciones tradicionales que no es conveniente desechar del todo, no han impedido el avance en la modernización del sistema, ya que además de haber logrado desconcentrar recursos en el interior del país, se ha desconcentrado la propia función, que permite atención al usuario y la inmediata inscripción de documentos que se generan en la misma localidad.

El Registro Agrario Nacional ha conservado, en su procedimiento, el protocolo como sustento obligatorio a través del archivo físico activo, para llevar a cabo con veracidad los actos registrales así como las actividades inherentes, tales como el otorgamiento de constancias y certificaciones. Con la expedición de la nueva ley el Registro surge con la función de atribuir seguridad documental y certeza jurídica a las relaciones, a los actos y a las operaciones cuyo objeto lo constituyen los derechos agrarios, en todas sus manifestaciones, así como la configuración y desarrollo de las sociedades que incorporen en su objeto social propiedades rurales. El Registro está debidamente estructurado para ejecutar las funciones que por ley tiene señaladas.

La captación de los documentos que deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional se realiza principalmente por la propia Secretaría de la Reforma Agraria que como autoridad administnativa, conoce y define derechos agrarios; sobre todo en los casos no litigiosos que aún se ventilen ante él: Terrenos Nacionales, Colonias, Expropiaciones y todo lo concerniente a la substanciación de los expedientes en trámite hasta el estado de resolución.

El Registro Agrario Nacional en su carácter de órgano administrativo con autonomía propia, administrativa y presupuestal tendrá su cargo en control de la tenencia de la tierra y

la seguridad documental derivada de la aplicación de la ley agraria, y en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones y las modificaciones que sufran la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituídos sobre la propiedad ejidal y comunal. El Registro tendrá además una sección especial para las inscripciones.

El Registro Agrario Nacional llevará a cabo las siguientes actividades y funciones:

1.- Inscribir y controlar los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituídos sobre ésta; así como las cancelaciones que se realizan respecto de dichas operaciones, en los casos en que lo señala la ley.

2.- Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en los términos señalados por la ley.

3.- Expedir los certificados y títulos a que se refiere la ley.

4.- Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, en los términos de la legislación agraria.

5.- Llevar la inscripción de las uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social.

6.- Llevar en sección especial, las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria y las demás inscripciones a que se refiere el artículo 131 de este ordenamiento.

7.- Inscribir las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconocen, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios, y las demás que le confiere la Ley Agraria, sus reglamentos o disposiciones legales.

Aclarándose que se hizo únicamente la citación de las principales funciones ya que existen otros que el precepto antes citado lo establece. (artículo 2° Reglamento Interior del R.A.N.)

ESTRUCTURA ORGANICA.

Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, en Registro contará con:

Director en Jefe.
Director General de Titulación y Control Agrario.
Director General de Registro y Asuntos Jurídicos.
Director General de Catastro Rural.
Coordinador Administrativo.
Unidad de Contraloría Interna.
Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas.(Art. 7° del Reglamento Interior del R.A.N.)

En todo caso, las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades estarán sujetas a la normatividad, políticas y lineamientos que al efecto establezca el Director en Jefe del Registro. El Registro será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones así como de los planos que obren en el mismo y solicitar a su costa la expedición de copias certificadas, en los términos del reglamento interno.

Las inscripciones en el Registro y las constancias que de ella se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él, así mismo para el mejor cumplimiento de sus objetivos, el Registro contará con Director de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento, Registradores, Jefes de Oficina, Asesores y demás personal técnico, administrativo y por honorarios que requiera. En las Delegaciones del Distrito Federal y de las

Entidades Federativas, se instalarán las Subdelegaciones y módulos necesarios en número, lugar y circunscripción territorial que al efecto determine el Director en Jefe.

Para los efectos de lo dispuesto en la fracción XVII, del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará con las autoridades de las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (art. 149 L.A.)

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

I.- Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales.

II.- Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros.

III.- Los títulos primordiales de las comunidades y en su caso, los títulos que los reconozcan como comunidades tradicionales.

IV.- Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de ésta ley .

V.- Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales.

VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles en los términos del Título Sexto de esta ley.

VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.

VIII. Los demás actos y documentos que disponga esta ley sus reglamento u otras leyes.

El Registro Agrario Nacional también deberá llevar las inscripciones en todos los terrenos nacionales y las denuncias como baldíos. (art. 153 L.A.).

Los notarios y los Registros Públicos de la Propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro. Así mismo, los notarios públicos deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rústicos, de sociedades mercantiles o civiles. Ello se establece en el artículo 156 L.A.

Se estima que el sistema registral se proyectará hacia la total automatización, al incluir en la moderna tecnología no sólo la inscripción e información de derechos agrarios, sino también lo relativo a las organizaciones de producción, de los títulos y demás documentos motivo de inscripción.

Se menciona la importancia que reviste la función del Registro Agrario Nacional, el Reglamento de la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993. En los referente al título V denominado de las inscripciones se establece.

Las actas que se levanten de las asambleas a que se refiere el artículo 8° de este reglamento, se remitirán para su inscripción al Registro. Dichas actas servirán de base para la expedición de los certificados y títulos correspondientes. (art. 60 del Reglamento de la L.A.).

El Registro verificará que tales actas contengan los siguientes elementos:

I. Fecha de convocatoria.

II. Lugar y fecha de celebración de la asamblea.

III. Participantes en la asamblea debiéndose especificar el número total de ejidatarios asistentes a la misma y el porcentaje que este representa del total de ejidatarios.

IV. Orden del día que especifique los puntos a tratar en la asamblea.

V. Acuerdos recaídos sobre cada uno de los asuntos comprendidos en el orden del día, con indicación del sentido de la votación y la expresión del porcentaje correspondiente.

VI. Firma o en su caso, huella digital de los integrantes del Comisariado, del Consejo de Vigilancia, del Presidente y Secretario de la asamblea, del representante de la Procuraduría y del Fedatario Público.

VII. Certificación del Fedatario Público asistente a la asamblea, de que lo asentado en el acta corresponde a lo tratado en la misma, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 8°de este reglamento. (art. 61 del Reglamento de L.A.)

Para que el Registro proceda a llevar a cabo la inscripción de un acto de asamblea, adicionalmente deberá observarse lo siguiente:

I. Tratándose de limitación de tierras, se deberá detallár en el acta, la forma en que la asamblea señaló e identificó las áreas.

II. Cuando en la delimitación de las tierras de uso común, se ubieren asignado proporciones distintas, deberá señalarse el porcentaje que corresponde a cada individuo, en los términos del artículo 43 de este reglamento.

III. Cuando se trate de la delimitación y deslinde de las tierras de asentamiento humano o de las zona de urbanización, el acta deberá contener anexa, en su caso, la opinión o autorización de las autoridades competentes que refiera el artículo 58 de este reglamento. (art. 62 del reglamento L.A.)

Serán objeto de inscripción en el Registro, los datos contenidos en los planos generales e internos de los ejidos, los parcelarios, los de solares urbanos y los de catastro y censo rurales. El Registro enviará para su inscripción al Registro Público de la Propiedad que corresponda , los planos respectivos que contengan la delimitación de solares urbanos. (art. 63 del reglamento de L.A.)

Los planos que contengan datos relativos a la zona del asentamiento humano, que sirvan de base para la expedición de los títulos de solares urbanos, para su inscripción deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Contar con la aprobación de las autoridades competentes en materia de asentamientos humanos, de conformidad con el artículo 58 de este reglamento.

II. Para el caso de los planos de lotificación que resulte de la delimitación a que se refiere el artículo 50 de éste reglamento, deberá acompañarse de las cédulas de información señaladas en el artículo 57 del mismo.

En conclusión el Registro Agrario Nacional es el órgano responsable de certificar e inscribir el plano interno del ejido, que deberá contener la delimitación de las tierras de uso común, del asentamiento humano de las tierras de parcelamiento. Así mismo se inscribira el acta en la que consten

las instrucciones de la asamblea para la expedición de los certificados y títulos correspondientes.

Con base en el plano interno del ejido y las instrucciones contenidas en el acta el Registro expedirá

- Certificados Parcelarios.
- Certificados de Derechos sobre tierras de uso común.
- Títulos de Solares Urbanos.

El Registro como órgano responsable de la emisión de las normas técnicas para la medición de las tierras al interior del ejido, vigilará su cumplimiento.

CATASTRO RURAL.

Se considera de suma importancia mencionar en éste capítulo el papel que desempeña el catastro rural dentro del sistema registral en virtud de que la planificación constituye un apoyo para el buen funcionamiento del Registro Agrario Nacional.

Se entiende por Catastro Rural, el levantamiento del inventario de la propiedad rústica, y cuyo objeto es el de precisar quienes son sus propietarios o poseedores; así como el proporcionar a quien lo solicite, la información estadística y de planificación que se requiere.

Forman parte del Catastro Rural los planos generales de ejidos y comunidades e internos de los ejidos, a que se refiere la ley. (arts. 63 y 64 del reglamento de L.A.). Cuando existan modificaciones del régimen jurídico de las tierras, el Catastro Rural levantará el plano correspondiente y dará aviso a las áreas de inscripción del propio registro, con el objeto de que proceda a inscribir dichas modificaciones o conversiones.

Con el Catastro Rural se cuenta con la descripción técnica detallada de la propiedad rústica, del padrón de sus propietarios y la definición de tipo de tenencia. El Registro Agrario Nacional en concordancia con el Catastro Rural debe permanecer actualizado, así como avanzando en sus sistemas de información y proceso de datos.

5. TRANQUILIDAD Y PAZ SOCIAL EN EL CAMPO.

Para entender y comprender la obra del gobierno de la Revolución en materia de justicia agraria, es conveniente explorar lo elemental del tema sobre seguridad jurídica en general para luego abordar con mayores luces la aplicación de este concepto a la tenencia de la tierra.

Se denomina seguridad jurídica, al conjunto de condiciones que facilitan al hombre la actividad necesaria para que

pueda él mismo obrar como un ser naturalmente investido de libertad, responsabilidad y dignidad, libre de todo daño o riesgo. La seguridad jurídica presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y cumplimiento del derecho. Dentro de un régimen de derecho, la afectación al individuo en su persona, en su patrimonio por la acción del Estado y sus autoridades, de diversas formas y distintas secuencias, debe reunir o satisfacer diversos requisitos o condiciones sin los cuales no será válida dicha afectación de acuerdo con el derecho.

Expresa Delos, que "La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o de que, sin éstos llegan a producirse le serán asegurados por la sociedad. La seguridad se identifica con la existencia de un ordenamiento jurídico eficaz y esta ligada a un hecho de organización social". (30)

Carlyle ha demostrado que ya de acuerdo con la concepción medieval del derecho, "es un orden jurídico el que proporciona la garantía de seguridad al individuo y a su propiedad; es la ley que la protege y concede seguridad a los particulares, tanto para su vida como para su propiedad, aún fren-

(30) Rafael Preciado Hernández. Folosofía del Derecho Ed. Jus México págs. 233, 234, 235 y 236.

te a los gobernantes" (31).

Por seguridad jurídica se ha entendido también el conocimiento que tienen de las libertades, derechos y obligaciones que las garantías le imponen al Derecho Positivo. De ahí que se diga que la seguridad jurídica es "un saber a qué atenerse" la conciencia de lo que se puede hacer y de la protección que puede esperar una persona, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente al cual esta sometido. Ordenamiento cuya observancia se seguirá mediante la organización y estructura del Estado, la capacidad del mando y su fuerza colectiva.

No se debe confundir la seguridad jurídica con la certeza jurídica; la primera es objetiva y la segunda subjetiva, la seguridad jurídica representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantiza la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad.

Certeza en cambio, es un estado subjetivo o convicción que tiene un individuo de que la situación que se goza no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas jurídicas y a los principios que rigen la vida social. Por tanto, para que haya verdadera seguridad jurídica en un medio

(31) Idem.

social, se requiere, además de que ese orden legal sea justo. De otro modo tendríamos que llamar también seguridad jurídica a la producida por régimenes tiránicos, despóticos o totalitarios. La seguridad lejos de ser antinómica, son más bien los dos elementos, que van aparejados; son las dos caras del bien común o del orden público que bien comprendidas tienen el mismo sentido. Por una parte son libertades individuales, y por la otra representan frente a la sociedad derechos sociales o públicos. Otros también los han llamado libertades necesarias o derechos fundamentales.

De los conceptos de seguridad jurídica antes mencionados, se advierte que ésta se ha ensayado a lo largo de la historia del pueblo mexicano. La reforma agraria es uno de los ejemplos que ilustra esta afirmación, toda vez que en un estado de derecho florecen las libertades y se realiza la justicia.

Durante la revolución y actualmente persiste la necesidad de dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra para ello se ha buscado la forma de que toda la tierra existente, ya sea de propiedad ejidal, comunal o pequeña propiedad o bien sea de la nación, debe ser puesta en explotación por el que tenga la voluntad y desición y pueda trabajarla, con el objeto de cubrir sus necesidades y al mismo tiempo elevar su condición social y el nivel económico de sus familias que conforman el país.

Para lograr este objetivo fue necesario constituir la forma de adquirir los diferentes tipos de propiedad encuadrándola dentro del marco jurídico de la Constitución de 1917, originandose así la propiedad ejidal, la comunal y la propiedad privada, todo ello como resultado de la necesidad de implementar mecanismos de financiamiento, programas de modernización, unidades de producción, uniones de ejidos y comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, encaminados a un adecuado desarrollo y productividad del agro mexicano.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es condición indispensable de tranquilidad y paz social; constituye además , un importante aliciente para aumentar la productividad y los niveles de eficiencia en el campo.

Durante cada administración se fijaron, metas y parámetros a cumplir para obtener una seguridad en las distintas formas de la tenencia de la tierra; llegándose a culminar el reparto de las tierras y organizando a los núcleos agrarios para producir.

No podrá haber certidumbre en el campo sin los elementos indispensables de seguridad jurídica como los prevee nuestro orden normativo, para salvaguardar las garantías individuales; ni podrá haber la certeza que requiere la tenencia de la tierra sin un instrumento jurídico que le dé proyección y secuencia a la historia registral.

Por ello, existe un especial énfasis en la instalación del sistema para nueva proyección de lo que el catastro rural y el perfeccionamiento del Registro Agrario Nacional mediante técnicas modernas de la informática.

El artículo 27 constitucional, se enriqueció con el concepto de desarrollo rural integral, entendido como un movimiento dinámico inserto dentro de nuestra evolución, que persigue mejorar la calidad de la tierra y proporcionar los elementos necesarios para que el hombre del campo pueda vivir una existencia plena, como un conjunto de esfuerzos coordinados entre el pueblo y el gobierno, para que el campesino cuente con recursos financieros y técnicos, crédito oportuno, extensión agrícola adecuada, garantía en los precios de los productos que adquiere, industrialización de la producción ejidal, asesoría legal, aseguramiento del empleo, seguro campesino etc.

Dentro de la problematica de la tenencia de la tierra, destacaba por su importancia, la estructura del minifundio y simulación que existe en el campo, constituyéndose en el mayor obstáculo para la modernización tecnológica en el proceso de producción agropecuario. Cabe hacer notar que la supervivencia del latifundio disfrazado se apoya en parte en la simulación; por ello, se buscaron a través de mecanismos legales preceptos que permitan eliminar con eficiencia al latifundio,

por injusto.

Para regularizar la tenencia de la tierra es necesario modernizar los programas en específico, el de ejecución de Resoluciones Presidenciales, para que se de cabal cumplimiento a todas aquellas en que no exista impedimento legal o material. Con la finalidad de acelerar la culminación del reparto y dar cumplimiento a la Ley Agraria, se trata de simplificar las normas haciéndolas más accesibles para quienes trabajan la tierra al tiempo que conserva, renueva y refuerza derechos históricos conquistados por los campesinos, así se da cumplimiento al mandato constitucional de impartir a los campesinos una justicia agraria pronta y expedita.

Por tal motivo y en busca de la seguridad jurídica, en diciembre de 1982 se presentó ante la H. Cámara de Diputados, una iniciativa de reformas constitucionales, para modificar y adicionar entre otros artículos en 27, con dos fracciones, la XIX, para lograr la justicia agraria expedita y garantizar la seguridad jurídica en las diversas formas de tenencia de la tierra y la fracción XX, para estructurar de manera coherente y adecuada la forma como el Estado ha de procurar el desarrollo rural integral del campesino.

Las autoridades agrarias, y sus discursos pronunciados han hablado acerca de la seguridad, diciendo que es la que

provlene de una documentación fehaciente. y sucede con frecuencia que en muchos ámbitos de la vida en el campo, se ha carecido de la documentación; por ello la preocupación por la expedición de los documentos que plasmen de manera real los derechos que existen en el campo, que no estando sustentados en un instrumento legal, sufren menoscabo y provocan problemas sociales; por eso, un reclamo por parte del hombre del campo, para que se haga una pronta y expedita entrega de títulos de colonias y certificados de derechos agrarios individuales. Al mismo tiempo, se ha dicho que el propósito es hacer extensiva la certidumbre jurídica a todas las formas de tenencia de la tierra, como lo manda la constitución.

6. IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

A partir de la Revolución los gobiernos de una u otra forma se han distinguido con el propósito de poner un orden en la cuestión agraria, para dar a cada quién lo que le corresponde, por estabilizar la vida del campo pero sin dejar a un lado la meta fundamental, la conclusión del reparto agrario. (cuadro 1).

Mejorar las condiciones de vida de los grandes sectores de la población rural que históricamente han demandado seguridad, organización y democracia en el campo así como tranquilidad social, han constituído un impulso transformador de la co-

CUADRO I

PERIODO PRESIDENCIAL	PUBLICACIONES NUMERO	SUPERFICIE
VENUSTIANO CARRANZA	326	381,926
ALVARO OBREGON	748	1,730,686
PLUTARCO ELIAS CALLES	1,622	3,186,294
EMILIO PORTES GIL	1,350	2,438,511
PASCUAL ORTIZ RUBIO	540	1,225,752
ABELARDO L. RODRIGUEZ	1,581	2,060,228
LAZARO CARDENAS	11,334	20,145,910
MANUEL AVILA CAMACHO	3,074	5,970,398
MIGUEL ALEMAN VALDEZ	2,245	5,429,528
ADOLFO RUIZ CORTINES	1,745	5,771,721
ADOLFO LOPEZ MATEOS	2,375	9,308,149
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	3,912	23,055,619
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	2,208	12,243,317
JOSE LOPEZ PORTILLO	1,958	6,423,501
MIGUEL DE LA MADRID	2,064	4,867,563
CARLOS SALINAS DE GORTARI	* 692	812,958.012
TOTAL GLOBAL	37,774	908,197,055

NOVIEMBRE 27 1992 .

* LOS DATOS PROPORCIONADOS SE REFIEREN A 4 ACCIONES ,NADA MAS DOTACION, AMPLIACION, NUEVOS CENTROS DE PBLACION. NCPE, RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES. RTBC .

munidad campesina en México. La conciencia histórica de los gobiernos han sido producto de la Revolución convirtieron en leyes los antiguos reclamos sociales de los hombres del campo.

De ahí el texto y el espíritu del artículo 27 lo han transformado con aportaciones del propio gobierno, el cual busca una expedita y honesta impartición de la justicia agraria y como consecuencia una seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y una asesoría legal de aplicación general a los campesinos de México.

Además de la adición de las fracciones XIX y XX el citado artículo 27 y en concordancia con éstas durante el sexenio 1982 - 1988 fueron reformados el artículo 73 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismas que fueron realizadas con el propósito de hacer efectiva la descentralización de la vida nacional, el acuerdo que establece las coordinaciones regionales de revisión y dictámen de asuntos agrarios que acerca jurídicamente las instancias de desición a los planteamientos que demandan.

Con éstas reformas se elevó a garantía constitucional la impartición expedita y honesta de la justicia agraria, el asesoramiento jurídico de la tenencia de la tierra, ejidal, comunal de la pequeña propiedad, la asesoría legal de los campesinos por un lado, y por el otro se establecieron las bases

para promover el desarrollo rural integral y fomentar la generación de empleos, así como garantizar el bienestar de la población campesina y su participación e incorporación en el desarrollo general de la Nación.

La superficie del territorio nacional es de 196.7 millones de hectáreas, de éstas 111.0 millones pertenecen a la propiedad social y están distribuídas en 89,180 ejidos que ocupan 91 millones, 113 hectáreas y en 2,652 comunidades con superficie de 19 millones, 661 mil hectáreas. En ellas viven y se desarrollan más 3.4 millones de jefes de familia. (cuadro No. 2)

Es un esfuerzo sin precedentes ya se han repartido más de la mitad del territorio nacional a ejidatarios y comuneros. Esto nos permite percibir en su verdadera dimensión el trabajo realizado en este sentido por los gobiernos desde la Revolución hasta la fecha. (cuadro No. 3)

El desarrollo rural integral se ha estructurado en base a la justicia agraria, para ello se precisó culminar con el reparto y que cobrara plena vigencia la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. La justicia agraria en la tenencia de la tierra exije afectar lo afectable; vigilar el cumplimiento de la función social, de hacer productiva la tierra con el trabajo y evitar la ociosidad, la acumulación y el dar

CUADRO 2

EJIDOS SUPERFICIE	TOTAL DE NUCLEOS	COMUNIDADES SUPERFICIE
89, 180, 391	32,870	16,890,534

COLONIAS	PEQUEÑA PROPIEDAD	OTROS TERRENOS
4,250,911	34, 825,806	51, 504,018

RIEGO	TEMPORAL	AGOSTADERO
EJ. 2,431,108 COM. 32,122	EJ. 12,336,994 COM. 587,520	EJ. 55,157,274 COM. 2,031,611

OTROS
EJ. 8,774,095 COM. 12,477,775

TOTAL DE SUPERFICIE
196, 651, 650

CUADRO 3

EJECUCIONES

PERIODO PRESIDENCIAL	NUMERO	SUPERFICIE
VENUSTIANO CARRANZA	188	167,935
ALVARO OBREGON	628	1,133,813
PLUTARCO ELIAS CALLES	1,573	2,972,876
EMILIO PORTES GIL	1,156	1,707,757
PASCUAL ORTIZ RUBIO	852	944,538
ABELARDO L. RODRIGUEZ	596	790,694
LAZARO CARDENAS	10,744	17,986,430
MANUEL AVILA CAMACHO	3,485	5,944,450
MIGUEL ALEMAN VALDEZ	2,385	4,844,123
ADOLFO RUIZ CORTINES	1,864	4,936,665
ADOLFO LOPEZ MATEOS	2,887	11,361,270
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	2,769	14,139,560
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	2,202	13,328,852
JOSE LOPEZ PORTILLO	1,975	6,728,797
MIGUEL DE LA MADRID	2,607	7,663,260
CARLOS SALINAS DE GORTARI *	46	28,155,095
TOTAL GLOBAL	35,957	112,726,115

NOVIEMBRE 27 1992

*LOS DATOS ASENTADOS ESTAN SUJETOS A MODIFICACION EN VIRTUD DE QUE EL REZAGO AGRARIO NO HA TERMINADO EN LAS PRINCIPALES ACCIONES AGRARIAS.

a la tierra un destino antisocial.

Ello no podría darse sin la seguridad en la tenencia de la tierra, que crea las condiciones necesarias para que el hombre del campo reciba plenamente los beneficios que le corresponden. Siendo un importante estímulo para aumentar la productividad y los niveles de eficiencia en el campo que garantizen la soberanía alimentaria.

Mientras el Estado no agote su compromiso y no se regularice la tenencia de la tierra rústica y semi-urbana, mientras los pueblos y las comunidades no dispongan de sus documentos básicos, los colonos y nacionaleros, sus títulos, la seguridad jurídica del campo estará en tela de juicio.

La experiencia histórica nos demuestra que el reparto de tierras y el otorgamiento de la seguridad jurídica son dos acciones paralelas e igualmente revolucionarias; por virtud de que en la primera, se afectan superficies al márgen de la ley, y en la segunda; el Estado tutela, declara, constituye y reconoce en derechos del individúo a la explotación de la misma; no se puede concebir en México, la justicia agraria sin el reparto de tierras, y sin seguridad jurídica.

De la terminación del reparto agrario, etapa de cumplimiento revolucionario, se pasará hacia el aprovechamiento óp-

timo de lo ya repartido. La seguridad jurídica no podrá darse a plenitud con normas que no se ajusten a la realidad que vive el país y dan pauta a la arbitrariedad. Norma sin cumplimiento que pierde su vigencia, por ello el esquema de nuestro derecho deberá ser agudamente revisado y el estado deberá captar, en un esfuerzo serio y profundo la realidad social del campo mexicano y elevar a la categoría jurídica de normas, las realidades que así lo demanden.

La justicia agraria involucra el irrestricto cumplimiento de las reivindicaciones campesinas plasmadas en el artículo 27, que consideran la totalidad de las facetas de la Reforma Agraria: La regularización de la tenencia de la tierra, la organización de productores agropecuarios y apoyos adicionales para la producción, incorporando a campesinos, comuneros y pequeños propietarios en general. La entrega de la documentación que acredita los derechos de propiedad y su registro para regularizar la tenencia de la tierra equivale a otorgar certidumbre legal, no seguridad jurídica.

La seguridad jurídica es una situación derivada del eficiente funcionamiento y la óptima organización del conjunto de entidades públicas encargadas de impartir justica, es decir, de aplicar la legislación de la materia y de garantizar su fiel observancia.

En materia de justicia agraria dentro de los gobiernos revolucionarios se consideraron fundamentalmente los siguientes objetivos:

- Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

- Fortalecer el respeto y la vigilancia real de la legislación.

- Ampliar los beneficios de la certidumbre jurídica al mayor número posible de campesinos.

- Extender la protección legal y la defensa de los derechos de los campesinos que no tienen ni podrán recibir tierra en el futuro.

- Combatir el acaparamiento de predios, provechos y beneficios y el desvío de la función social de la tierra.

- Contrarestar la inexplotación de terrenos agrarios, el rentismo ejidal y los asentamientos humanos irregulares.

La justicia agraria, expedita y pronta no podrá obtenerse en el campo sin que se cumpla lo siguiente:

- Fortalecer los órganos jurisdiccionales agrarios actuales.

- Otorgar con estricto cumplimiento la procuración social y por ende la asesoría legal a los campesinos.

- Simplificar, agilizar y descentralizar los procedimientos agrarios judiciales y contenciosos.

- Reestructurar internamente a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para una eficaz impartición de la justicia agraria, se necesita consolidar a la institución Registro Agrario Nacional y vincular hacia éste el Catastro Rural; llevar a efecto con certeza la actual normatividad jurídica que regula las comunidades agrarias y a los ejidos; y por último igualar los derechos y obligaciones de los distintos sujetos agrarios.

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- El cambio ocurrido recientemente a la estructuración en el campo ha sido en nuestro país determinante, lográndose con ello un equitativo repartimiento de la tierra; siendo un paso importante para todos los habitantes cuyo modo de vida es la agricultura; ya que no contaban con apoyo financiero y por lo tanto tampoco con medios de subsistencia.

SEGUNDA.- De aquí que la explicación de motivos de la iniciativa tiene como objetivo central tratar de mostrar que la reforma al 27 se inscribe dentro de las grandes transformaciones sociales que ha tenido el México independiente en su marcha hacia una mayor justicia social, especialmente en las logradas con la revolución de 1910. Se decidió el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo que es importante; se preserva lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar.

La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus plantamientos esenciales.

Así mismo, con la reforma propuesta en el campo mexicano se avanzará a un plano más igualitario y de mayor libertad; debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la

libertad y autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia, ampliar justicia y libertad son los objetivos de la iniciativa. Por otra parte elevar a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad; asentándolo en la fracción VII de dicho artículo que establece "se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

TERCERA.- Así mismo concluír con el reparto es un paso que se requería para así poder otorgar plena certidumbre a los capitales que se incrementarán en el campo mexicano tal como se observa en la explicación de motivos de la iniciativa; de donde se desprende que la inversión de capitales en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, ejido, comunidad y pequeña propiedad que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente. Desde luego para armonizar el gran capital financiero a invertir en el agro no basta acabar con el reparto, hay que darles paso franco a sus sociedades mercantiles como se anota en la referida explicación de motivos para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inver-

sión en las proporciones que el campo ahora demanda, Para lograrlo se requiere seguridad, pero también, nuevas formas de asociación. Por ello conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente a las condiciones de mercado.

Como quedo anotado anteriormente con dichos cambios legalmente el ejidatario podrá entregar en arriendo su parcela, asociarse con quien pueda, y al tener el derecho a obtener el dominio de su parcela, y en consecuencia podrá venderla. Se ponen taxativas a este proceso de privatización, (la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela; en caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevé la ley) pero realmente esas han sido concesiones formales que no podrán detener la ofensiva del capital sobre el agro.

Previendo una crítica a la reforma del 27 constitucional es palpable que con ella se abrirá el paso a la formación de grandes propiedades, la iniciativa se adelanta asegurando lo contrario; desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y con ello, se evita el riego de la formación de latifundios encubiertos. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas, no se permitirá en la ley, ni lo tolerará la práctica social.

Es en la reforma definitiva después del debate donde queda claro en la fracción XV; en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Los cambios suscitados al art. 27 constitucional finalmente cierran la esencia de la Reforma Agraria plasmada por los Constituyentes de Querétaro lo cual significa un cambio histórico en las bases del régimen y del Estado revolucionario. Aunque no obstante se prevee que con esta reforma se fortalece el ejido, es evidente también que habrá una nueva centralización de la tierra por lo tanto también se registrará una importante migración de campesinos hacia las zonas urbanas después que hayan sido expropiadas sus parcelas.

CUARTA.- Por último considero que México no resolverá definitivamente su problema agrario mientras la economía urbana e industrial y de mercado absorba en condiciones de bienestar y justicia a toda la población que emigre del campo impulsado por su falta de vocación para las actividades agropecuarias o por escases de recursos y de tierra aprovechable.

No resolverá el problema del campo mientras no sean eliminados los elementos que permitan un control riguroso de los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios minifundistas.

Estimo que el minifundismo y los factores geográficos,

demográficos, climáticos, de inversión y de control político que caracterizan al campo mexicano, son más determinantes de la escases y la improductividad que los factores relativos a la tenencia de la tierra.

P R O P U E S T A S

1. Revisar y actualizar las demandas que el agro mexicano reclama, dando una solución adecuada a través de la nueva legislación y sus órganos encargados de la impartición de la justicia.

2. Revisar y actualizar los demás ordenamientos referentes al agro, así como verificar que los nuevos órganos actúen con apego a la ley.

3. Dar un fuerte impulso al desarrollo rural, a través de las Uniones de Ejidos, Unidades de Producción, Asociaciones, Programas de Solidaridad etc., para crear de esta manera fuentes de ingresos y como consecuencia bienestar social en el campo mexicano.

4. Para lograr el desarrollo rural integral se deben proporcionar los medios adecuados y la asistencia técnica para que se trabajen todas las extensiones de tierra; y su explotación se realice en forma conjunta o individual, o en sociedades mercantiles o civiles.

5. Promover la capacitación del campesino a través del asesoramiento y la tecnología, para que así este pueda comprender y alcanzar la idea completa de la modernización en el campo.

6. Para lograr una expedita y eficaz justicia agraria es necesario mantener un control de los órganos jurisdiccionales

(Tribunales Agrarios, La Procuraduría Agraria, El Registro Agrario Nacional, La Secretaría de la Reforma Agraria, y El Poder Judicial), encargados de aplicar la Ley Agraria así como su reglamentación.

B I B L I O G R A F I A

G E N E R A L

B I B L I O G R A F I A

Chávez Padrón Martha.
El Proceso Social en México.
Edit. Porrúa 9a. Edición México 1988.

Estudio de Ricardo E. Humberto.
Introducción Jurídica a la Reforma Agraria.
Edit. Impresores Modernas S.A. Cd. México 1972.

Fabila Manuel.
Cinco Siglos de Legislación Agraria.
1493 - 1940 Edit. Enfesa S.R.A. CEHAM. México 1981.

Hinojosa Raúl.
El Ejido en México.
Edit. Enfesa CEHAM. 1986.

Lemus García Raúl.
Derecho Mexicano.
Edit. Porrúa 6a. edición México 1990.

Madrazo Pintado Jorge.
La Propiedad en la Constitución.

Martínez Cervantes Jose Ramón.
Bases Socio-Jurídicas del artículo 27 constitucional .
Colección Investigadores CEHAM México 1984.

Manzanilla Scheaffer Víctor.
Reforma Agraria Mexicana.
Edit. Porrúa 2a. edición México 1976.

Mendieta y Núñez Lucio.
El Sistema Agrario Constitucional.
Edit. Porrúa edición México 1989.

M. Moreno Manuel.
La Propiedad Social de los Aztecas..
CEHAM México 1981.

Ponce de León Armenta Luis M.
Derecho Procesal Agrario.
Edit. Trillas, México 1988.

Preciado Hernández Rafael.
Filosofía del Derecho
Edit. Jus México.

Rodríguez Barrera Rafael.
Pronunciamiento en representación de los Tres Poderes
de la Unión.
México D.F. Septiembre 16 1968.

Rua González Fernando.
citado por Silva Herzog.
Revista del México Agrario número IX 1976.

Silva Herzog Jesús.
El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.
Fondo de Cultura Económica 2a. edición México 1988.

Toro Alfonso del
Historia de México.

Comisión Federal Electoral
Secretaría Técnica México 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Edit. Porrúa 31a. edición México.

Los Derechos del Pueblo Mexicano.
México a través de sus Constituciones.
Tomo IV realizada por el H. Cámara de Diputados, Agosto 1985.
Edit. Porrúa 1985.

Instituto Mexicano de Derecho Procesal A.C.
Memoria del Octavo Congreso Mexicano.
Talleres Gráficos de la S.R.A. 1979-1980.

Historia del Agrarismo en México.
Edit. ENFESA CEHAM
1986.

La Legislación Agraria en México 1914-1979.
Tomo III, publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria con motivo del centenario del nacimientos de Emiliano Zapata 1879-1979.

Ley Agraria 1915-1987
Edit. Talleres Gráficos de la Nación. 1a. Edición
S.R.A.

Ley Federal de Reforma Agraria.
publicado en el Diario Oficial de la Federación
6 de abril de 1971.

Ley Agraria 92
Rus Avila Emilio
Edit. RGa México 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

Reforma y adiciones al artículo 27 constitucional de fecha 11 de noviembre de 1992.

Documento Guía PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) México 1993.