

135
2e)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PROGRAMA ESPECIAL DE ABATIMIENTO DEL
REZAGO AGRARIO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JOSE JORGE CARBAJAL SMITH



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES PROFESIONALES 1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., 8 de Diciembre de 1993.

C. ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E .

El alumno CARBAJAL SMITH JOSE JORGE, con No. de -
Cuanta: 7955257-4, pasante de Licenciatura en Derecho, -
ha estado inscrito en este seminario a mi cargo, a fin -
de elaborar la Tesis Profesional intitulada: "EL PROGRA-
MA ESPECIAL DE ABATIMIENTO DEL REZAGO AGRARIO", bajo la
asesoría del LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído y revisado el mencionado tra-
bajo recepcional, y en mi carácter de Director del Semina-
rio de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos -
que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo
que considero a bien autorizar su IMPRESION para ser pre-
sentado ante el jurado para efecto de Examen Profesional-
correspondiente.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LÓPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO





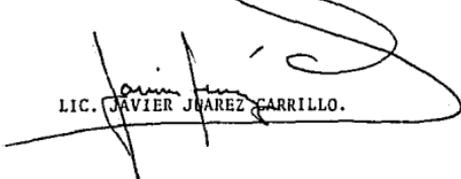
UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd.Universitaria,D.F., a 7 de Diciembre de 1993.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis, intitulado: "EL PROGRAMA ESPECIAL DE ABATIMIENTO DEL REZAGO AGRARIO", que presenta el alumno CARBAJAL SMITH JOSE JORGE, con No. de Cuenta:7955257-4 y que Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Agradezco al LICENCIADO JAVIER
JUAREZ CARRILLO toda su ayuda y --
tiempo que dedicó al presente ---
trabajo.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTO--
NOMA DE MEXICO, que tanto me ha
dado.

A mis padres JORGE CARBAJAL GONZALEZ y
CARMEN SMITH GAMALLO, así como a mis --
hermanos CRISTI, NENE, GEO, MANOLO y --
JULIO, compañeros de mi vida, quienes -
depositaron en mi su ejemplo, templanza
y amor. Con sus consejos y correctivos
indujeron mi vida dandome fuerza, impul-
so y guía en la lucha diaria, enseñando-
me a amar a mi País, Universidad y Casa;
dedicando cada momento de su vida a mi -
niñez, juventud y madurez haciendola --
inolvidable.

Con amor y agradecimiento a mi familia.

Agradezco a los Maestros de esta -
Facultad de Derecho de la Univer--
sidad Autónoma de México por sus -
luces y conocimientos que en sus -
catedras depositaron en mi persona,
inculcandome valores supremos, la -
Justicia sustentada en el Derecho.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
LA ETAPA DEL REPARTO AGRARIO.....	3
1. ANTECEDENTES DE LA REVOLUCION MEXICANA.....	3
2. EL MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL DE 1906.....	4
3. EL PLAN DE SAN LUIS.....	5
4. EL PLAN DE TEXCOCO.....	7
5. EL PLAN DE AYALA.....	10
6. LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.....	11
7. LEY AGRARIA VILLISTA.....	15
CAPITULO II	
EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.....	18
1. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	18
2. LAS CIRCULARES DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA.....	20
3. LA POLITICA AGRARIA DE LA REVOLUCION.....	26
4. EL AGUA SU TRANSCENDENCIA EN LA REFORMA AGRARIA.....	31
CLASIFICACION DE LOS DISTRITOS DE RIEGO.....	37
CONSTITUCION DE LOS DISTRITOS DE RIEGO.....	38

CAPITULO III

FIN DE REPARTO AGRARIO.....	39
1. CAUSAS QUE LO MOTIVARON.....	39
2. EL REZAGO AGRARIO.....	41
3. PRINCIPALES ACCIONES AGRARIAS PENDIENTES.....	44

CAPITULO IV PROGRAMA

ESPECIAL DE ABATIMIENTO DE REZAGO AGRARIO.....	50
1. FINALIDAD.....	50

CAPITULO V.

PROPOSICION ALTERNA PARA ABATIR EL REZAGO AGRARIO MEDIANTE LA ADQUISICION DE PREDIOS POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL.....	58
1. PROPOSITO.....	59
2. PROGRAMA DE EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES.....	60
3. SOLUCIONES.....	63
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	72

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS FUE ELABORADO
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO
DIRECTOR DEL MISMO EL LICENCIADO ESTEBAN
LOPEZ ANGULO Y CON EL ASESORAMIENTO DEL -
LICENCIADO JAVIER JUAREZ CARRILLO.

INTRODUCCION

.....

Tomando en consideracion que el número y complejidad de los expedientes instaurados que corresponde desahogar a la Secretaría de la Reforma Agraria, requiere abreviar los procedimientos agrarios y adoptar nuevos mecanismos y fórmulas a efecto de concluir las acciones y los conflictos pendientes de solución, de acuerdo a la reforma constitucional y a la nueva Ley Reglamentaria, y que existen resoluciones presidenciales dotatorias que fueron dejadas sin efecto por ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que obligan al Ejecutivo Federal a restituir a los propietarios en la posesión de la superficie que tienen los núcleos beneficiados; casos de sobreposición de superficies dotadas y de conflictos de límites en ejidos y comunidades; resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar por imposibilidad física o legal; diversos conflictos que no han podido resolverse por la vía agraria; así como mandamientos de Ejecutivos Locales ejecutados provisionalmente que al revisarse en segunda instancia, el Cuerpo Consultivo Agrario o el propio Ejecutivo Federal, decidieron modificarlo.

Para éstos casos antes mencionados se ha encontrado en el Programa de Abatimiento del Rezago Agrario, entre otros, una solución efectiva por la vía de compra de tierras, que permita resolver parte de los problemas que se presentan, resultando necesario adicionar sistemas y ampliar los criterios relativos para los fines de este programa especial, por esta razón he tenido la inquietud de elaborar el presente trabajo de TESIS que someto a la consideración del H. Jurado que tenga a bien examinarme en la recepción de mi Examen Profesional y en caso de que así se apruebe, obtener la Licenciatura en Derecho.

CAPITULO I

LA ETAPA DEL REPARTO AGRARIO

1. ANTECEDENTES DE LA REVOLUCION MEXICANA

La Revolución Mexicana fue el estallido violento de una serie de inconformidades y rebeldías populares. Fue la consecuencia natural de una situación inconforme desde el punto de vista social, económico, cultural y político.

Las masas populares no estaban de acuerdo con la situación económica injusta, y poco a poco fueron haciendo eco en distintos rumbos del país con manifestaciones de descontento. Así, encontramos las huelgas de Cananea y Rio Blanco, de inspiración socializante. Asimismo, debemos anotar los escarceos proliferados en el norte del país, sobre todo en Palomas, Viesca y Las Vacas. Politicamente debemos señalar, con toda justicia, como otro antecedente, el libro publicado por Don Francisco I. Madero, "La Sucesión Presidencial". Sin embargo, ningún grupo o facción, se distinguió de manera tan sobresaliente, aunque los historiadores no lo consignen, ~~era~~ el grupo formado por los hermanos Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón, así como Praxedis Guerrero y Don Nicolás T. Bernal. Todos estos luchadores sociales se dieron a la tarea de ir creando conciencia entre el pueblo a través de discursos, proclamas y

sobre todo, en el periódico más valioso y combatido de la Revolución: "Regeneración".

Todos estos elementos, se echaron a cuestras el trabajo de preparar al pueblo para levantarse en armas contra el régimen dictatorial. Hace poco y, como un acto de elemental justicia, el nombre de Ricardo Flores Magón, fue escrito con letras de oro en la Cámara de Diputados de Oaxaca. Existen infinidad de documentos ("Tribuna Roja", "Semilla Libertaria", "Epistolado Revolucionario", etc.), que dejan testimonio muy claro de la calidad ideológica, de la consistencia revolucionaria de este grupo de auténticos Revolucionarios.

2. EL MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL DE 1906

El documento más preciso en cuanto a las aspiraciones revolucionarias del grupo magonista, lo constituye el programa manifiesto del Partido Liberal del 10. de junio de 1906, publicado en San Luis Missouri, por este grupo rebelde. En él, están plasmados de manera categórica las verdaderas aspiraciones del pueblo. Se plantea, como en pocos testimonios escritos, la realidad política y social del país y para sintetizar los anhelos populares usan el lema de "Tierra y Libertad". Entre otros pensamientos y en relación al problema de la tierra se plantea lo siguiente:

T I E R R A S

1. Cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado, quien la empleará para ventaja de los demás.

2.- El Estado dará tierras a quien las solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas.

3. Para que este beneficio aproveche a los pobres, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola (1).

3. EL PLAN DE SAN LUIS

Asignado por Don Francisco I. Madero, donde se establecen algunos postulados respecto al problema que nos ocupa.

Así, en el punto número tres, del referido Plan establece:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia ---

(1) Vázquez Carrillo, Eduardo. "El Partido Liberal Mexicano", B. Costa Amic, Editor, México, 1970. pág. 86.

restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos. y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inhumano o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (2).

A pesar de esto, debe reconocerse en la persona de Don Francisco I. Madero, por un lado, le era muy difícil desprenderse de su origen, y por otro lado, no podemos negar que fue el abanderado de la transformación política del país, y movió la inquietud del pueblo para trocársela en lucha abierta y decidida. Su lema (Sufragio Efectivo. No Reelección), habla con toda nitidez de que Don Francisco entendió el problema como una cuestión de índole eminentemente política.

En relación al Plan de Texcoco, elaborado por Andrés Molina Enriquez, se significa porque el tratamiento dado a la cuestión agraria está bastante bien enfocado desde el punto de vista

(2) Op. Cit. págs. 209 y 210.

social. Debe anotarse que este gran ideólogo había escrito ya su famoso libro "Los Grandes Problemas Nacionales" en donde vierte, con todo acierto innumerables conceptos y situaciones reales que son a la fecha admirables por su hondo contenido patriótico y revolucionario.

4. EL PLAN DE TEXCOCO

El Licenciado Andrés Molina Henríquez, aun en pleno apogeo del porfiriato, se destacó como uno de los sociólogos y políticos que mejor percibieron el problema del campo en México; su obra "Los Grandes Problemas Nacionales", sus intervenciones públicas, le valieron persecuciones y encarcelamiento por parte de la dictadura porfirista, pero siempre que expresó sus ideas lo hizo de manera tan certera y tan apegada a la realidad, que no se duda en calificarlo como uno de los hombres más eminentes en el devenir histórico de nuestro movimiento social.

Comentaremos el Plan de Texcoco, llamado así porque fue promulgado por Molina Henríquez en el pueblo de Texcoco el 23 de agosto de 1911, fijando objetivos para resolver la manera radical el problema de la tenencia de la tierra en México y hasta decir que preconizaba:

"10. Se declara de utilidad pública, a partir de la fecha de este Decreto, la expropiación parcial de todas las fincas rurales cuya extensión superficial exceda de dos mil hectáreas.

20. Se concede acción popular para el denuncia de las fincas que deben ser expropiadas con arreglo a esta Ley" (3).

La trascendencia de estas ideas valieron a Molina Henríquez su inmediata aprehensión, la cual tuvo lugar el 12 de septiembre de 1911; el Plan de Texcoco, es real y positivamente un Plan que va directamente desde un principio a la médula del problema; expropiadas las tierras, pasando éstas a poder de la Nación, estábamos en condiciones de entregarlas a los campesinos y crear la auténtica pequeña propiedad.

Nos desentendemos de los puntos políticos del Plan, porque para los fines de este trabajo, nos basta con las dos proposiciones que hace en los proyectos de Decreto que propone expedir para llegar a la conclusión de que todos los planes, inclusive el de Ayala, no tuvieron la verdadera orientación que dio Molina Henríquez, para que se hubiesen puesto las bases en la solu --

(3) Molina Henríquez, Andrés. Archivo personal del autor. "Plan de Texcoco".

ción del problema agrario.

Es verdad que el Plan de Texcoco vio la luz en los momentos menos adecuados, pues gobernaba a México el llamado Presidente blanco, Don Francisco León de la Barra, quien se ensañó de inmediato en contra de la persona del ilustre sociólogo. pero si los revolucionarios que actuaron con posterioridad a Victoriano Huerta, hubiesen sido realmente agraristas, el Plan de Texcoco debería haber sido la bandera de la revolución, porque encajaba perfectamente en la filosofía jurídica del Artículo 27 Constitucional, cuando define que la Nación es propietaria de todo el territorio nacional y tiene la facultad de dar forma a la propiedad privada, pero desde que se inicia la revolución con Madero en el Plan de San Luis, empezaron los cabildos, y las traiciones; después, en el Plan de Guadalupe nos asomamos a la realidad lacerante de la situación de los campesinos, gracias a las exigencias de Mújica que lucha para que la revolución constitucionalista tenga un contenido que beneficie positivamente a la clase campesina; en el constituyen, nuevamente Mújica, Jara, Monzón, Gracida y Meza, éste obrando como Diputado Suplente del Coronel Adalberto Tejeda, que no pudo ir a la Cámara porque el servicio militar en la Huasteca Veracruzana reclamaba su presencia, dieron brillante pelea hasta lograr que en el Artículo 27 Constitucional quedara plasmada la soberanía de la Nación sobre la tierra, el subsuelo y el inalienable derecho de los campesinos para -

la obtención de la tierra; ésto identifica con el pueblo a la Revolución Mexicana, quien luchara en los campos de batalla esperanzado en obtener un pedazo de tierra.

5. EL PLAN DE AYALA

Firmado por Emiliano Zapata y su grupo, y posiblemente elaborado por Otilio Montaño, es un testimonio de las inquietudes del pueblo desposeído de Morelos. Encarna la más legítima aspiración del pueblo y es el resultante de la lucha ancestral librada por el campesino morelense, para reivindicar sus derechos sobre la tierra. Ningún pueblo amó con tanta pasión su tierra, como éste, acaudillado por Zapata. Luchó contra todo y contra todos y sólo con un hombre pudo convenir que el problema de fondo lo constituía el reparto de la riqueza entre los mexicanos, que en ese entonces no era más que la tierra. Por eso adoptó el lema magonista de "Tierra y Libertad", Zapata, hombre de su tiempo y de su medio, vislumbró en su Plan de Ayala que:

"Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar; que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despoja-

dos, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se exploran con indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos. (4).

6. LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

No es más que la respuesta oportunista de Don Venustiano Carranza, en la lucha contra Emiliano Zapata y con el ---

(4) Op. Cit. págs. 215 y 216.

propósito de arrebatar la bandera agrarista al caudillo suriano. Sin embargo, la Ley del 6 de Enero tiene sus antecedentes inmediatos en un escrito poco conocido en el que Luis Cabrera en 1912, siendo diputado por el Distrito Federal, presenta al Congreso un proyecto de Ley que, como es de suponerse, no fue aceptado.

En el discurso que Cabrera pronunció, para apoyar el Proyecto Ley presentado se mencionan entre otros lúcidos conceptos, los siguientes:

"Yo no había pensado que fuese necesario llegar hasta las expropiaciones. Todavía cuando lancé mi programa político en el mes de junio, creía yo posible de que por medio de aparcerías forzadas impuestas a las fincas, o por medio de aparcerías a que las fincas quisieran voluntariamente cometerse, pudieran proporcionarse tierras a las clases proletarias rurales. Todavía es posible en muchas partes establecer el sistema de arrendamientos forzados por los hacendados en favor de los Municipios para que éstos, a su vez puedan disponer de algún terreno y puedan, por consiguiente, dar ocupación a los brazos desocupados durante los seis meses del año de funcionamiento del zapatiemo. Pero si nos tardamos más en abordar el problema, no tendrá otra solución que ésta que he propuesto: la expropiación de tierras para reconstituir los ejidos, por causa de utilidad pública. La expropiación no debe confundirse con la ---

reivindicación de ejidos. La reivindicación de ejidos sería uno de los medios ingenuos, porque el esfuerzo y la lucha y el enconamiento de pasiones que se producirían por el intento de las reivindicaciones, serían muy considerables en comparación de los resultados prácticos y de las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse.

No, señores; los ejidos existen en manos del hacendado en el diez por ciento de los casos sin derecho, pero en el 90 por ciento están amparados con título colorado bastante digno de fe, y que podemos desconocer; no podríamos, por lo tanto, fiar a la suerte de la reivindicación y a la incertidumbre de los procedimientos judiciales, aún abreviadísimos, como nos lo propone el ciudadano Sarabia, la resolución del problema de los ejidos.

La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero debe estar por encima de la alta justicia, por encima de esa justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas; y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita. (5).

Por lo anterior, Luis Cabrera tuvo en Carranza, no solamente al primer jefe del ejercito constitucionalista, sino a un hombre que aceptó las sugerencias del mejor ideólogo del carrancismo, para resolver de fondo las grandes cuestiones nacionales.

Venustiano Carranza expidió, seguramente asesorado por Cabrera, la Ley del 6 de Enero, documento más firme, en tanto tuvo tiempo después, rango constitucional.

Carranza, establece en la Ley del 6 de Enero para resolver el problema agrario que: "Artículo 3o. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote terreno suficiente, para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados" (6).

(5) Op. Cit. pág. 237.

(6) Fabila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria México". Tomo I. Edit. Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A. México, 1941. pág. 270.

Creó, con una gran visión, una Comisión Nacional Agraria que "presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen" (7).

Esta Comisión crea para resolver, según lo establece su Artículo 9o: "La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos" (8).

Para nosotros, lo más trascendente de la Ley del 6 de Enero, es establecer de manera definitiva, que el problema de la tierra no debía resolverse solamente con restituciones, sino entrar franca y decididamente al problema vital que nosotros consideramos es la dotación, en otras palabras, la expropiación.

7. LEY AGRARIA VILLISTA

Expedida en la ciudad de León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915, por el propio Centauro del Norte.

(7) Idem.

(8) Ibidem.

Naturalmente la concepción de los revolucionarios del norte disenta un poco del concepto que del agrarismo tenían los revolucionarios del sur. ésto, porque en el norte los ejidos fueron escasos, y no habia una propiedad comunal tan vasta, y una experiencia suficiente como la de los hombres del sur. De ahí que, en la referida Ley se haga notar en su declaración de principios:

"Además de que en el Artículo 10. de la Ley se afirma expresamente que la concentración agraria es causa de la intranquilidad de la República, es decir, motivo mismo de la revolución, en la exposición de motivos, que es la parte doctrinaria de la Ley, se dice entre otras cosas que: "La gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes; dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos" (9).

De donde deriva la consecuencia de enunciar en el Artículo 10. lo siguiente: "Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia los gobiernos de los Estados, durante los primeros tres meses de expedida esta Ley, proce-

(9) Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit. pág. 153.

derán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño, y nadie podrá, en lo sucesivo, seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada con la única excepción que consigna el Artículo 18" (10).

Independientemente de los ataques sufridos por la corriente Villista de la Revolución, como consecuencia de haber resultado triunfadora la facción Carrancista, debemos mencionar que para los hombre de la División del Norte, el problema de la tierra fue motivo de preocupación, por lo que pensamos que se es injusto con este grupo revolucionario cuando se le juzga de manera tan ligera.

(10) Idem. pág. 152.

CAPITULO II

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

1. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Congreso Constituyente de 1917, fue el sitio de reunión de las distintas corrientes revolucionarias convocadas por la facción triunfante de la revolución. Ahí se encontraron los más prestigiados cerebros del pensamiento constitucionalista, revolucionarios unos, y radicales otros.

Las tareas del Congreso Constituyente, fueron desenvolviéndose en un clima de efervescente agitación, debido fundamentalmente a que el Congreso, como en la revolución francesa, se partió en dos alas, derecha e izquierda.- La derecha, representada por Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas, y sus pretensiones eran lograr una transformación tibia, esto es, su posición era conservadora y no querían discutir las cuestiones relativas a los obreros y los campesinos.

Por otra parte, la izquierda con hombres como Francisco J. Mújica, Monzon, Jara y Pastor Rouaix, pretendían transformar las estructuras económicas, sociales, políticas y jurídicas.

Debemos recordar que Pastor Rouaix, había elaborado en Durango, la primera Ley Agraria, el 3 de Octubre de 1913; también debemos dejar asentado que en sus mocedades, en Morelia, Mújica había sido corresponsal del periódico "Regeneración". La participación de este grupo, provocó el enfrentamiento ideológico en el seno del Congreso Constituyente.

Don Venustiano Carranza, había enviado un proyecto de Constitución, hasta cierto punto tímido, y los voceros del Carrancismo, insistían en que el cambio no podía ser tan profundo, como para que afectara el concepto tradicional de la propiedad. Así se manifestó en multitud de debates. En tanto el grupo más cercano al Varón de Cuatro Ciénegas, temía afectar radicalmente la estructura económica del país, la corriente progresista del constituyente logró imponer, felizmente para la historia, sus puntos de vista y fue así como en el Artículo 27 Constitucional, se instituyó la propiedad social y los dos tipos de tenencias que básicamente han permanecido hasta la actualidad: El Ejido y la Pequeña Propiedad.

Se determinó de manera definitiva el dominio que la Nación tiene sobre la tierra de México y la potestad de la Nación para darle las modalidades convenientes. Nace la propiedad ejidal para constituir el patrimonio de los campesinos y se define claramente que este tipo de propiedad no está sujeto a la venta y enajenación, porque no se trata de una propiedad de carácter indivi--

dual o privada, sino de una propiedad con características y perfiles sociales, por lo que con toda razón el constituyente de 1917, dejó fuera del comercio, esta modalidad de la propiedad.

De aquí se arranca, con los instrumentos apropiados, a la primera fase de la Reforma Agraria, esto es, al reparto de la tierra para beneficio de los campesinos mexicanos. Se trataba de dotar, con toda justicia, de la tierra a sus auténticos dueños, los trabajadores del campo, y al propio tiempo, resquebrajar el poder político acumulado por los hacendados y jefes políticos en perjuicio de las grandes masas rurales del país.

Como la Comisión Nacional Agraria, a falta de una Ley reglamentaria del Artículo 27, que elevó al rango Constitucional la Ley del 6 de Enero, con una serie de Circulares conformó las acciones que los campesinos planteaban en materia de dotaciones, restituciones y ampliaciones de tierras y aguas. Circulares 22 y 51.

2. LAS CIRCULARES DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA

La Comisión Nacional Agraria, en cumplimiento de su acuerdo del 22 de marzo de 1916, expidió la Circular número 1 con fecha 24 del mismo mes y año, entendiendo la consulta que le formula

la Comisión Local Agraria de Zacatecas, sobre la extensión que deben tener los ejidos que se restituyen o se doten a los pueblos.

En esta Circular se dice que el texto y el espíritu de la Ley del 6 de Enero de 1915 y el tenor de las disposiciones dictadas por la Primera Jefatura con fecha 19 de enero de 1916, persuaden de que el legislador, al referirse a la restitución o dotación de ejidos a los pueblos, sin modificar las dimensiones de que deben constar, ha tenido la intención de que la mensura de los mismos ejidos se designen y se hagan con sujeción a lo que previenen las leyes vigentes y que derogar éstas a abrogarlas en algún sentido, es exclusivo de las amplias facultades de que está investido el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República; en consecuencia, deberá medirse para el señalamiento de los ejidos, del centro de las poblaciones y en la dirección de cada uno de los puntos cardinales, la extensión de dos kilómetros y noventa y cinco centímetros, y en el caso de que fuere posible dar la figura indicada, se formará otra equivalente en superficie a la de un cuadro que tenga cuatro kilómetros y ciento noventa metros por lado.

Esta Circular estableció en forma definitiva, puesto que hasta la fecha se viene observando, que la extensión y mensura del ejido debe localizarse dentro del radio de siete kilóme--

tros y que los pueblos a quienes por especiales circunstancias y necesidades no les sea suficiente el terreno que se les señala o que marquen sus títulos, podrán solicitar mayor extensión ante la autoridad correspondiente, quien remitirá a la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Delegado respectivo y con el informe que estime pertinente, las referidas solicitudes, quien a su vez las elevará a la consideración del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la República, a fin de que dicte su resolución.

En el periodo comprendido entre el 14 de abril de 1916, fecha de la primera Circular de la Comisión Nacional Agraria, al 5 de febrero de 1917 en que se promulgó la Constitución General de la República, las 16 Circulares que se dictaron no hacen alusión al régimen de propiedad de los terrenos restituidos o dotados, lo que se explica fácilmente, ya que en aquella época la preocupación fundamental era conceder las tierras a los núcleos que las solicitaban, pues habría tiempo para establecer su forma de explotación y su régimen de propiedad.

En efecto, la Circular número 22 del 18 de abril de 1917, previene la creación de los Comités Particulares Administrativos en cada uno de los pueblos a quienes se les restituya o dote de ejidos, los que serán electos por mayoría de votos por los

vecinos de los mismos pueblos interesados cuyos Comités estarán integrados por tres personas y se renovarán cada año, sin que puedan ser reelectos; estos Comités tendrán las más amplias facultades para dictar las medidas que tiendan al mayor cultivo de la tierra y procurarán por su completa conservación.

La Circular número 51 del 11 de octubre de 1922, reformó la número 22, estableciendo que en cumplimiento de lo dispuesto por la tracción IV del Artículo 27 Constitucional, se otorga capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que pertenezcan a condeñazgos, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones y para organizar de manera que garantice una repartición equitativa la explotación comunal, se procederá a designar en todos los pueblos a los que se restituyan o dote de ejidos y demás tierras a que hace referencia la Ley del 6 de Enero de 1915, Comités Administrativos de ejidos.

Los referidos Comités Administrativos estarán integrados también por tres personas que serán designadas por mayoría de votos en elección de primer grado, reformando el término de su funcionamiento, ya que sólo durarán en su encargo seis meses, siempre que así lo solicite la mayoría y que la substitución se apruebe en Asamblea General reunida conforme a las reglas que a continuación se mencionan:

a). Los Comités de referencia recibirán los terrenos ejidales de los Comités Particulares Ejecutivos encargados de cumplir las resoluciones presidenciales o de los Comités Administrativos a los que substituyan y serán los encargados de conservar las sentencias en que se mande restituir o dotar de tierras a los pueblos, las actas de posesión, planos y demás documentos que amparen la posesión comunal.

b). Los expresados Comités Administrativos estarán constituidos por tres miembros propietarios y tres suplentes, que serán escogidos entre las personas de mayor capacidad, de mayor representación y más limpios antecedentes, uno con el carácter de Presidente, otro con el de Vocal Tesorero, quien deberá caucionar su manejo a satisfacción del pueblo y el Vocal Secretario, quedando obligados a cumplir el contenido de la Circular con la simple aceptación de su designación; en la inteligencia de que ésta podrá tener lugar en asamblea convocada por cualquiera de los jefes de familia interesados a la que asistan más del 60% de los empadonados, siempre que el Comité Particular Ejecutivo señale fecha para la entrega del ejido sin que la Comisión Nacional Agraria o su representante hayan lanzado la convocatoria.

c). Con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se celebraran todas las asambleas a que deba convocar la Comisión Nacional Agraria o su representante y las demás

de orden interior serán citadas, reunidas y presididas por el Comité Administrativo o por el Vocal que le siga si estuviera impedido de hacerlo. Si a la primera convocatoria concurre menos del 60% de los citados, se expedirá nuevo citatorio y la asamblea se celebrará con los que ocurran, en el concepto de que todos los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y ningún asunto que hubiere sido aprobado podrá ser reconsiderado sino en asamblea posterior reunida con iguales requisitos.

d). Los Comités Administrativos dependerán directamente de la Comisión Nacional Agraria y además de las funciones administrativas que la Circular les confiere, deberán reunir y remitir dentro de los terminos que se les señalen, todos los datos de estadística agropecuaria que necesite la propia Comisión, llenando para el efecto las formas que se les remitan.

e). En caso de que un 20% de los empadronados interesados en los terrenos del pueblo, manifiesten su inconformidad con el manejo de los Comités Administrativos y se desee proceder a su renovación de acuerdo con lo asentado en la Regla 2a. de la Circular que comentamos, lo harán saber al Delegado de la Comisión Nacional Agraria, quien hará la confronta con el censo del pueblo, para saber si se cumple con el requisito de que la renovación ha sido solicitada por el 20%; cumplido este requisito y si en dicha Asamblea se aprueba

la remoción, los miembros del Comité Administrativo abandonarán sus funciones, sin que puedan interponer contra la resolución de la asamblea recurso alguno: el Delegado de la Comisión Nacional Agraria tomará nota de los motivos en que se funde la remoción e informará a la misma sobre el particular.

De lo anterior se concluye que desde aquella época la Asamblea General de Ejidatarios o comuneros es la máxima autoridad y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno uso de sus derechos.

3. LA POLITICA AGRARIA DE LA REVOLUCION

Desde los primeros movimientos revolucionarios, se estableció que uno de los pasos más firmes sería el reparto de la tierra a los campesinos; así Emiliano Zapata en el año de 1912, distribuyó 12, 917-00 Hs. en Ixcamilpa de Guerrero en el Estado de Puebla; en agosto de 1913, Lucio Blanco repartió la Hacienda de "Los Borregos" en Tamaulipas y de allí para adelante los distintos gobiernos revolucionarios se dieron a la tarea de dotar de tierras a los campesinos para facilitarles de esta manera un modo decoroso de vivir e incorporarlos al ritmo del progreso nacional.

Como podrá verse por las cifras que se manejan en continuación, la Reforma Agraria se fue llevando por etapas.

Cada gobierno tuvo la preocupación en mayor o menor grado, de atender el problema del campo; sin embargo, debemos decir que fue el gobierno del General Lázaro Cárdenas quien se enfrentó con la burguesía nacional e internacional y cambio al país con sus actos: pero todos decisivos; se resolvieron entonces los mexicanos, acaudillados por su Presidente, a liquidar definitivamente los latifundios todavía existente en el país. Pocos sexenios como el Cardenismo tan discutidos y más, tan decisivos.

La revolución con Cárdenas tomó su ruta definitiva, hizo a un lado los temores y se encaminó ya sin desviaciones ni titubeos a confirmar una política agrarista; se dio al ejido su dimensión exacta.

Los campesinos sintieron que había llegado ya el momento de su emancipación y entregaron a su Presidente su confianza y su apoyo; desde entonces, las cifras hablan muy claro del interés que se puso para solucionar verdaderamente el problema del campo; los campesinos de México tomaron conciencia de su papel con entusiasmo y su trabajo para hacer fructífero su pedazo de tierra.

Quedó establecido ya que los otros problemas de México son importantes, pero ninguno, por su hondo contenido social, tan básico para el progreso del país como el problema de los despo---

seidos campesinos; repartir la tierra entre sus más legítimos dueños,
fue una promesa que quedó sentada desde entonces.

2. Breve balance de las tierras repartidas en diferentes regímenes:

a)	Venustiano Carranza	1o.-V-17	a	21-V-20	132,639-87-02 Hs.	59,846 Benef.
b)	Adolfo de la Huerta	1o.-VI-20	a	30-XI-20	33,695-73-24 Hs.	17,355 Benef.
c)	Alvaro Obregón	1o.-XII-20	a	30-XII-24	971,627-34-82 Hs.	158,204 Benef.
d)	Plutarco Elías Calles	1o.-XII-24	a	30-XI-28	3'088,971-57-03 Hs.	302,432 Benef.
e)	Emilio Portes Gil	1o.-XII-28	a	4-II-30	1'173,118-91-40 Hs.	155,826 Benef.
f)	Pascual Ortiz Rubio	5-II-30	a	3-IX-32	1'486,745-27-41 Hs.	84,009 Benef.
g)	Abelardo L. Rodríguez	4-XI-32	a	30-XI-34	798,982-41-09 Hs.	161,327 Benef.
h)	Lázaro Cárdenas	1o.-XII-34	a	30-XI-40	17'889,791-78-78 Hs.	774,009 Benef.
i)	Manuel Avila Camacho	1o.-XII-40	a	30-XI-46	5'518,970-17-30 Hs.	112,474 Benef.
j)	Miguel Alemán	1o.-XII-46	a	30-XI-52	3'844,744-96-94 Hs.	85,026 Benef.
k)	Adolfo Ruiz Cortines	1o.-IX-59	a	30-XI-58	3'198,780-95-82 Hs.	55,929 Benef.
l)	Adolfo López Mateos	1o.-XII-58	a	30-XI-64	16'004,169-00-00 Hs.	245,803 Benef. (10)
m)	Gustavo Díaz Ordaz	1o.-XII-64	a	30-XI-70	25'975,536-00-00 Hs.	406,177 Benef. (11)

(10) González Casanova, Pablo. "La Democracia en México, Edic. ERA, S.A. México, D.F. 1971. Pág. 294.

(11) Informe de labores del D.A.A.C. 1970.

México, por su conformación, es un país con gran escasez de agua. Tiene grandes extensiones desérticas y semidesérticas. La tierra, en un 90% es de temporal, de ahí que, desde que México nació a la nueva vida revolucionaria, se preocupara el constituyente por rectificar el rumbo de la propiedad y de la tenencia de la tierra; para hacerla producir con un sentido social de la producción agropecuaria constituido por el agua, y tierras.

Habiendo estos elementos hay posibilidades de vida, ya que, el desarrollo lo da el conocimiento de la técnica; el desenvolvimiento de la producción por el camino de la garantía; de la distribución, por el conocimiento tanto del mercado interno como el mercado externo.

De ahí que el campesino tenga en la ordenación de la planeación agropecuaria; primero, poseer la tierra, segundo: tener el agua, tercero: la energía eléctrica, cuarto: sus aptitudes artesanales y técnicas de producción, quinto: los elementos de mejoramiento de la producción para llevarlos a un terreno industrial, y, por último, contar con las capacidades de distribución. Después, para la superación de ese plan que podría llamarse Primario, debe pensarse en elementos que mejoren la tierra (fertilizantes, plaguicidas, pesticidas, insecticidas, etc.), luego la instrumentación para multiplicar la productividad (hablando de energéticos, maquinaria y equipo, de tecnología).

Inmediatamente después y casi simultáneamente, constituyen el siguiente paso los financiamientos necesarios en su oportunidad de entrega, así como en su cantidad de cobertura total y, por último, la garantía en cuanto a la producción o sea la seguridad agrícola y pecuaria.

También es de considerarse la garantía en cuanto al almacenamiento de la producción (los órganos de almacenamiento y depósito). Siguiendo este desarrollo los elementos de distribución y por último, la colocación final del producto en las manos del consumidor que cierra el círculo al transformarlos en dinero.

Para llegar a este panorama de explotación racional agrícola, pecuario forestal o cualquier actividad del campo, los gobiernos revolucionarios han creado toda una infraestructura. Primero, se han repartido más de 80 millones de hectáreas hasta el 6 de enero de 1992. Segundo, el 100% de los energéticos del país están en manos del estado. Tercero, se calcula que el 92% de petróleos y sus derivados y el 8% de energía eléctrica.

4. EL AGUA SU TRASCENDENCIA EN LA REFORMA AGRARIA

Junto a las innumerables carencias que padece este país, debemos agregar una más: la del agua. No puede pensarse

con seriedad en una Reforma Agraria sin considerar la vital importancia que tienen los recursos hidráulicos y sus obras de infraestructura.

No se puede prescindir de su uso: sea este doméstico, para servicios públicos, urbanos, abrevaderos de ganado, agrícolas e industriales.

Referente a la utilización del agua en la agricultura, es un factor importantísimo en el éxito o el fracaso de los cultivos, toda vez que para desgracia de nuestros ejidatarios los Distritos de Riego parecían haberse creado exclusivamente para los pequeños propietarios. Aunado a la falta de créditos, a la incipiente asistencia técnica, los campesinos estaban destinados a ser agricultores de temporal.

Hasta hace poco la legislación en materia de agua fue reformada, entró en vigor la Ley de Aguas Nacionales. Existían una variedad de reglamentaciones: La Ley de Aguas de Propiedad Nacional, la Ley de Riego, la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios y la Ley Reglamentaria del Párrafo 5o. del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, y la derogada Ley Federal de Aguas de 1971. Con el fin de proyectar un sólo instrumento jurídico orientado hacia una política hidráulica, basada en el principio ----

constitucional y en las reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992 regula el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer un reparto equitativo de la riqueza pública y cuidar de su conservación, adecuándola a las técnicas modernas y al adelanto planificado de la nación. Asimismo, relacionar sus disposiciones con los nuevos ordenamientos que en materia agraria, se expidieron el 26 de febrero de 1992.

Indudablemente esta Ley de Aguas Nacionales de fecha 27 de noviembre de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre del mismo año, constituye un firme paso para procurar la distribución más justa y equitativa del vital elemento líquido, toda vez que pretende "además del incremento de las superficies cultivadas, de la producción agropecuaria, y del rendimiento de la tierra, lograr uno de los propósitos fundamentales de la Revolución Mexicana: que las obras hidráulicas que construye el Gobierno, beneficien las tierras de quienes auténticamente las trabajan y se impidan los acaparamientos ilegales y las especulaciones indebidas, con las superficies mejoradas por el riego".

La Reforma Agraria, para ser integral, requiere de una moderna legislación de aguas, formulada sobre el mismo principio rector de la distribución equitativa de la riqueza nacional.

Esta Ley introduce modificaciones muy interesantes como que el uso y aprovechamiento de las aguas es colectivo cuando se trate de tierras comunes (artículo 52 de la Ley Agraria y 55 de la Ley de Aguas Nacionales).

Las tierras ejidales de uso común, son las que no fueron especialmente reservadas por la asamblea, para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas (artículo 73 de la Ley Agraria).

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75 de la Ley Agraria).- Cuando se transmita el dominio de tierras ejidales de uso común a sociedades civiles o mercantiles o cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirientes, conservarán los derechos sobre uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes. La Comisión Nacional del Agua, a solicitud del interesado, otorgará la concesión correspondiente (artículo 57 de la Ley de Aguas Nacionales).

De lo anterior se deduce, que en el régimen de propiedad ejidal colectiva, las aguas estarán sujetas a la suerte de las tierras, por lo que no se podrá disponer de aquellas en forma separada.

Cuando los ejidos se encuentren dentro de un Distrito, Unidad o Sistema de Riego, la transmisión de los derechos del agua se hará conforme a los Reglamentos que sobre el particular se expidan (artículo 49 de la Ley de Aguas Nacionales), debiéndose anotar en el padrón de usuarios correspondientes (artículo 52 de la Ley de Aguas Nacionales).

Cuando los ejidos o comunidades se encuentren fuera de estos sistemas de riego, los usuarios (ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios), se considerarán concesionarios en igualdad de circunstancias que los particulares.

DE USO INDIVIDUAL

El uso o aprovechamiento de las aguas es individual cuando se trate de tierras parceladas, siendo susceptibles de venta y arrendamiento, con el carácter de dominio particular o pleno, cuando así se haya determinado por la asamblea (artículo 23, fracción IX de la Ley Agraria).

Cuando la Asamblea General del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada, considerándose

como concesionario (artículo 56 de la Ley de Aguas Nacionales).

Los títulos de concesión o asignación para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se podrán transmitir, en el caso de simple cambio de titular (artículo 33 fracción I de la Ley de Aguas Nacionales).

La Comisión Nacional del Agua llevará el "Registro Público de Derechos de Agua", en el que deberán inscribirse todos los títulos de concesión; terminación, suspensión y prórroga de los mismos, así como de los actos o contratos relativos a su transmisión.

De lo anterior se deduce que el dominio de las aguas en estos bienes, es accesorio al de la tierra y se podrá transmitir en los términos y condiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

De acuerdo con los cambios Constitucionales y Reglamentarios sobre la propiedad inmobiliaria del ejido (tierra y agua), es necesario tomar en consideración las categorías sobre los derechos reales que lo integran, ya que de otra manera, no podrá calificarse jurídicamente en forma íntegra a la propiedad ejidal.

Si se toma en cuenta así al agua, como un derecho real inmobiliario, general del ejido, del que éste es el titular, pero con aprovechamiento individual o colectivo reglamentado, su dominio será inalienable.

Si se toma en cuenta como un derecho accesorio de la tierra (criterio civilista), éstos (tierra y agua), se podrán enajenar en forma conjunta, bajo la figura del dominio particular o pleno.

Los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios; los ejidos, comunidades y sociedades y demás personas poseedoras o titulares de tierras agrícolas, forestales o ganaderas son sujetos de derecho sobre aguas.

CLASIFICACION DE LOS DISTRITOS DE RIEGO

Distritos de riego con aguas superficiales, como consecuencia de la construcción de presas, vasos de almacenamiento o derivación y canales o drenes.

Distritos de riego que aprovechan las aguas del subsuelo mediante la instalación de equipos de bombeo en pozos profundos.

Distritos de riego que aprovechan las aguas mediante la elevación a las redes de distribución, con bombeo.

Distritos de riego mixto (con aguas superficiales y del subsuelo).

CONSTITUCION DE LOS DISTritos DE RIEGO

Su establecimiento deberá de ser mediante Decreto Presidencial que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y que deberá comprender:

- Fuentes de abastecimiento.
- Perimetro del distrito de riego.
- Perimetro de la zona o zonas de riego que integran el distrito.
- Requisitos para proporcionar el servicio de riego.

(artículo 71 de la Ley de Aguas Nacionales).

CAPITULO III

FIN DEL REPARTO AGRARIO

1. CAUSAS QUE LO MOTIVARON

Durante el proceso histórico de la distribución de la tierra, el estado mexicano en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales atendió el derecho social de los núcleos de población en sus demandas de tierra, pero por la evidente insuficiencia del territorio, ante el imperativo de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, sustentada en la fracción X del artículo 27, Constitucional, el estado tenía que concederles a los campesinos solicitantes la extensión suficiente, sin que en ningún caso pudiera negarseles.

Por otra parte, también, por la complejidad del problema y por el desmedido crecimiento poblacional, se fueron acumulando los expedientes y asuntos agrarios que ahora requieren de una solución definitiva, y en su caso sea el Tribunal Superior Agrario que resuelva de acuerdo con las facultades que se otorgan con motivo de las reformas de 1992.

Por otra parte se agotó al extremo el reparto en el radio de 7 kilómetros, ya que de acuerdo a la disposición Constitucional, en ningún caso podía dejar de concederles la extensión que necesitaran, y al efecto deberían incluso expropiarse

por cuenta del Gobierno Federal los terrenos que bastasen a ese fin, tomándolos de los que se encontraron inmediatamente a los pueblos interesados.

Es indiscutible que se ha cumplido con estos propósitos, hasta donde legalmente lo permite la superficie disponible del territorio nacional, sin embargo, por la enorme presión de las necesidades sociales la explosión demográfica en el campo, los conflictos entre grupos campesinos y las sobreposiciones de linderos, en algunos ejidos y comunidades, fueron quedando sin concluir innumerables expedientes instaurados por la saturación de solicitudes, así por ejemplo, todavía no terminaba la dotación, cuando ya se estaba instaurando otro expediente de ampliación y si era negativo, se volvía a solicitar en segundo o tercer intento; también por diversos impedimentos quedaron resoluciones presidenciales sin poder ejecutarse, derechos indefinidos, documentos y planos por elaborar y acciones que fueron surgiendo complementariamente a las anteriores.

Se debe de afrontar esta realidad, y realizar un esfuerzo adicional para dar definitividad procesal, a los asuntos instaurados.

Se ha planteado la necesidad de dar una atención prioritaria y de canalizar mayores recursos para el medio rural,

y para que con nuevas tácticas se tiene que actualizar las relaciones entre el estado y los campesinos, desterrar el paternalismo, y reconocer la capacidad de los hombres del campo para organizarse reconocer la capacidad de los hombres del campo para organizarse.

Recientemente, destaco que había llegado el tiempo de cambiar la estrategia en el campo, y la necesidad de formular reformas a la legislación agraria; por ello se presentaron en el año de 1972 las reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, publicada el 6 de Enero y 26 de Febrero, respectivamente.

2. EL REZAGO AGRARIO

En los primeros años de la Reforma Agraria algunas dotaciones o restituciones a los pueblos, se realizaron en forma acelerada, y en ocasiones violenta, en circunstancias políticas y de crisis, no se tenían los medios técnicos, ni los tiempos con que hoy contamos para los trabajos de deslindes, mediciones y el levantamiento de los planos. Incluso algunas resoluciones fueron publicadas después de que habían sido ejecutadas por las autoridades agrarias. En otros casos fueron entregas simbólicas, virtuales, que al pretender hacerse efectivas, no correspondían a la realidad.

La regulación administrativa y jurídica del reparto agrario requirió de diversos ajustes, modificaciones y fases procesales que se fueron plasmando en circulares, leyes, códigos instructivos, acuerdos como ya se trató en el capítulo primero de este Trabajo, al año de 1992, cuando se termina el reparto agrario más de 10 leyes y 17 reglamentos se relacionan con esta materia, lo que denota la complejidad y especialidad que su estudio y resolución que implicaba.

Como un ejemplo, a la fecha en que entraran en vigor las Reformas pendientes de ejecutar 844 resoluciones presidenciales, que involucran 2'799,798,38 has.

Entre las causas que impiden su ejecución están: la sobreposición; inconformidad de los beneficiados; trabajos de localización para elaborar el plano; juicios de amparo; y en los restantes por conflictos entre los campesinos, poseedores y adquirientes de buena fe.

En este punto también es considerable el número de expedientes que tiene en trámite la Secretaría de la Reforma Agraria para dar cumplimiento a las ejecutorias del Poder Judicial Federal, en donde su cumplimiento en favor de los propietarios, ocasiona problemas graves a los campesinos. En estos casos y sin que exista una obligatoriedad legal, la dependencia busca una solución

concertada para mediante un cumplimiento subsidiario se adquirirían los terrenos por compra, también en conflictos graves de orden social, en donde la Secretaría de la Reforma Agraria agotó los medios legales, como el acomodo, la ampliación de tierras; y en coordinación con los Gobernadores de los Estados, así se han celebrado convenios para adquirir los predios para solucionar algunos de los problemas agrarios.

De lo anterior se desprende la necesidad de continuar con el proceso de regularización, y estado de resolución interior al expediente ya que por su complejidad y por la atención prioritaria en estos años se ha otorgado a las tareas de conciliación, con el apoyo de otros Institutos y también considerando las reformas al artículo 4o. constitucional en el que se reconoce las formas de vida, costumbres y lenguas; para que se atiendan adecuadamente en los procedimientos que les atañen, y el 27 Constitucional en cuanto se trata de comunidades indígenas.

En total, de las acciones de tierras en trámite, incluidas las acciones mencionadas, entre ejidos y comunidades se tienen 2,976 expedientes, resaltando las ampliaciones, que son la mayoría, así como las dotaciones sin considerar los de nuevos centros de población instaurados, los expedientes pendientes de iniciar y los 26,000 dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, que no han sido resueltos en definitiva.

Como se señala los trabajos de culminación del rezago son complejos, representan los expedientes con mayor grado de dificultad. por tanto. las tareas de conciliación y concertación, son importantes.

En consecuencia, se busca resaltar con estos datos, la magnitud de las funciones encomendadas a la Secretaría de la Reforma Agraria y que si bien no se desconocen fallas humanas y deficiencias en algunos casos, el Rezago Agrario, no se debe identificar con burocratismo como en ocasiones se ha señalado.

3. PRINCIPALES ACCIONES AGRARIAS PENDIENTES

a) Ejecución de resoluciones presidenciales de diversas administraciones, respecto de las cuales no ha sido posible la entrega de la tierra, entre otras razones por juicios de amparo interpuestos, sobreposiciones con otros núcleos de población. falta de planos proyectos por deficiencia y errores técnicos e imposibilidad material de ejecución al no existir la cantidad o la calidad de los terrenos dotados. este rubro involucra 2'028,834 has.

b) Ejecución complementaria de resoluciones que demandan las Organizaciones Campesinas y los poblados por su propio

derecho y que representan una superficie de 1'605,237 has. (12) en este aspecto debe observarse que existe un gran déficit de superficies que no entregaron en su momento a los núcleos beneficiados con diversas resoluciones presidenciales. Es decir la resolución fue posible ejecutarla sólo parcialmente y los campesinos sin renunciar a su derecho, siempre han considerado tenerlo a salvo.

c) Resolver en definitiva los expedientes de tierras en trámite que se encuentran en diferentes instancias procesales. (dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal. Reconocimiento y titulación de bienes comunales, incorporación de tierras al régimen ejidal. División, fusión y permuta de ejidos).

Estos asuntos de acuerdo con el artículo 30. transitorio de las reformas al artículo 27 constitucional y los transitorios de la Ley Agraria, tendrán que ser resueltos conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria, y sean los Tribunales Agrarios los que en integración resolverán en definitiva, substituyendo así en forma especial y temporal al Presidente de la República como máxima autoridad agraria en lo que a reparto agrario se refiere.

(12) Datos proporcionados por la Secretaría de la Reforma Agraria en noviembre de 1993.

Es conveniente resaltar que los dictámenes en algunos casos serán negativos para los solicitantes, formalmente en aplicación estricta del derecho, ante la carencia de tierras afectables, de tal manera que deben preverse alternativas de solución, para por otros medios, ya sea la compensación o la concertación resolver sus demandas y disminuir la presión social, sin dejar de advertir que en muchos casos existen posesiones provisionales, ocupaciones irregulares y derechos adquiridos que obligan a reconocer estos hechos.

d) Cumplimiento de Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han dejado insubsistentes actos de autoridad agraria y que procede restituir derechos a propietarios o a los campesinos, o también el pago de daños y perjuicios conforme al artículo 105 de la Ley de Amparo; se tramitan (hasta la fecha en que se proporcionaron estos datos noviembre 93) aproximadamente 800 juicios de amparo interpuestos en diferentes instancias y que deberán acatarse las sentencias que se dicten en contra de las autoridades agrarias, que incluyen al C. Presidente de la República. También existen muchos incidentes de inejecución en la Suprema Corte de Justicia, cuyos efectos se pueden traducir en destitución del cargo y la pena privativa de libertad a los servidores públicos.

e) Existe en el Cuerpo Consultativo Agrario una carga de 26 mil expedientes con dictámenes negativos y acuerdos de archivo (13) de los cuales 22 mil carecen de requisito formales de procedencia o capacidad, por lo cual, se instrumentará un mecanismo adecuado para que en el seno del propio Cuerpo Colegiado se ratifiquen estos acuerdos, que ya por su propio estado jurídico son definitivos.

De los restantes 4 mil, con dictámen negativo, la mitad (casi 2,000) se han turnado a los Tribunales Agrarios ya que estrictamente en derecho, no han tenido resolución definitiva como lo ordenaba la Ley aplicable, es decir, someter el dictámen a la consideración del C. Presidente de la República, ya que ahora es éste organo jurisdiccional quien resolverá en definitiva (T.S.A.).

f) En la tramitación de los expedientes agrarios también la Ley contempla otros procedimientos y actos administrativos que es necesario concluir y desahogar, como son:

A) Resolver la procedencia o improcedencia de expedientes de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.

(13) (datos proporcionados por la Secretaría de la Reforma Agraria en noviembre de 1993.)

E) Atender expedientes de privación de derechos y acomodo de campesinos.

C) Y expedientes para declarar la existencia de fraccionamientos simulados.

G) Elaborar planos definitivos y planos proyectos. En todos los casos es indispensable el trabajo de campo.

H) Regularizar concesiones ganaderas, pendientes de trámite.

I) Integrar carpetas básicas, acta de posesión y deslinde y plano definitivo aprobado. Estas acciones requieren trabajos de investigación y de campo.

En el entendido de que del gran rezago era de más de 30,000 expedientes entre los años de 1989 a 1993.

J) A los anteriores puntos hay que agregar la titulación de los terrenos nacionales y de las colonias agropecuarias, por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

K) Un aspecto esencial para la eficacia de las recientes reformas legales, es la identificación y localización de

las áreas parceladas, de uso común y de las tierras para el asentamiento humano, en los 28,977 ejidos y comunidades, así como la titulación respectiva; trabajos que están facultadas para realizarlos la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Registro Agrario Nacional, con la participación del INEGI como un apoyo técnico, y la Procuraduría Agraria, que actualmente está implementado el PROCEDE (Programa de Titulación y Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos).

Así se concluye que el Rezago Agrario es producto del propio movimiento social agrarista de Mexico y del compromiso, del Gobierno, para garantizar la justicia al campesino, que se traduce en una definitividad en sus asuntos planteados.

Por lo tanto la gran demanda de tierras surgió con un doble fin:

- 1.- Reivindicar a los pueblos despojados de sus tierras, y,
- 2.- Satisfacer las necesidades agrarias de los campesinos.

CAPITULO IV

PROGRAMA ESPECIAL DE ABATIMIENTO DE REZAGO
AGRARIO (14)

1. FINALIDAD

El compromiso para terminar con el rezago agrario, se instrumenta para su ejecución durante el año de 1992, y 1993 y consiste en realizar las siguientes acciones fundamentales:

Ejecutar 481 resoluciones presidenciales, para entregar, de acuerdo a los expresidentes, una superficie aproximada de 635,000 hectáreas, y beneficiar a 28,000 jefes de familia.

Revisar técnica y jurídicamente 360 expedientes interesados, así se concluye que el rezago agrario es producto del propio movimiento social agrarista de México y del compromiso, del gobierno al campesino, que se traduce en una definitividad en sus asuntos planteados.

Lo anterior se deriva de:

(14) Suscrito el 13 de abril de 1992 por el Secretario de la Reforma Agraria.

1.- Reivindicar a los pueblos despojados de sus tierras, y,

2.- Satisfacer las necesidades agrarias de los campesinos (hasta el 6 de enero de 1972, fecha en que termina el reparto agrario).

Con motivo de Resoluciones Presidenciales, con muchos años de atraso, que a pesar de varios intentos no se han podido ejecutar por imposibilidad material, conflicto social o juicios de amparo, será necesario proponer alternativas para su solución definitiva, como se trata en el Capítulo V de éste trabajo de Tesis.

Independientemente, es necesario desahogar 4,075 expedientes de tierras que se encuentran en diferentes instancias procesales. La mayoría presenta dificultades para su correcta integración y substanciación, a fin de satisfacer las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de audiencia constitucional, en este rubro se comprenden solicitudes de dotación, aplicación, división, fusión y permuta de bienes Ejidales o comunes.

Integrar, opinar y dictaminar sobre la procedencia de 1,461 expedientes de Nuevos Centros de Población Ejidal, para atender diversas demandas y en los casos positivos, buscar la coordinación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o

dependencias Federales relacionadas para entregar la tierra, sin que se generen problemas de carácter social.

Concluir el trámite de 799 expedientes de nuevos centros de población ejidal que de acuerdo al artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con la conformidad de traslado de los solicitantes; para ello, tiene que contarse con la participación de los Gobiernos Estatales, Municipales las dependencias Federales competentes y las Organizaciones Campesinas.

Revisar 618 asuntos de Bienes Comunales, para titular en forma definitiva a Comunidades Indígenas que resulten reconocidas y otorgarles seguridad jurídica en la tendencia de la tierra.

Desahogar 322 expedientes de bienes comunales, relativos a conflictos por límites, restituciones y exclusiones.

Resolver en definitiva sobre los asuntos de nulidad y cancelación de certificados de inafectibilidad.

Realizar 413 planos proyectos de dictámen aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario.

Integrar el procedimiento dotatorio, de 254 expedientes, de compra de predios, para su incorporación al régimen ejidal, en virtud de los convenios celebrados con los propietarios y certificarlos notarialmente.

Realizar los trabajos informativos de las diversas acciones dotatorias que se requieran, para culminar la integración de los expedientes. Para turnarlos al Tribunal Superior Agrario.

Desahogar los expedientes de solicitudes de aguas, así como ejecutar las resoluciones presidenciales dotatorias de este recurso, para incrementar la productividad de los núcleos solicitantes.

Revisar y actualizar en su caso, 26,007 expedientes clasificados con acuerdo de archivo.

Elaborar y aprobar 6,239 planos definitivos, estableciendo con precisión las colindancias de los núcleos agrarios involucrados.

Integrar y opinar 3,116 expedientes de expropiación de bienes ejidales y comunales, para la creación de obras de beneficio social y productivas, así como para la regularización de asentamientos humanos.

Diseñar un programa especial para ejecutar decretos expropiatorios en favor de los promoventes para obras de utilidad pública, (sólo como ejemplo se tiene a la Secretaría de Salud y también la Secretaría de Educación Pública y la SARH para escuelas ya construidas y otras en proceso de construcción, y obras de infraestructura hidráulica).

Emitir títulos a colonos; a solares urbanos, de colonias agropecuarias y a nacionaleros, para que cuenten con los documentos que garanticen sus derechos.

Realizar investigaciones generales de usufructo parcelario para verificar la vigencia de los derechos agrarios individuales.

Promover el registro de sucesores, para asegurar el patrimonio de los familiares designados por el titular de los derechos agrarios y evitar conflictos posteriores entre los mismos.

Cumplir con 226 ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por amparos interpuestos, sobre diversos alcances.

Resoluciones Presidenciales pendientes de ejecutar. Se procederá a su inmediato cumplimiento y cuando exista

impedimento legal se propondrán alternativas de solución, vías de conciliación y concertación entre las partes; agotadas todas las posibilidades, los expedientes integrados se turnarán a los Tribunales Agrarios, junto con las demás acciones que les compete conocer en los términos de Ley.

3. Expedientes dotatorios.- Se informa periódicamente en cada Estado o por Regiones, de su avance y resultados en el entendido de que si fueran con dictámen positivo, al haberse demostrado la causal de afectación, se procederá a la entrega respectiva a los campesinos, de acuerdo a lo previsto en la Ley aplicable (L.F.R.A.)

4. Reconocimiento y Titulación de bienes comunales.- A fin de que las comunidades entre si, los comuneros internamente o los diferentes anexos, en los conflictos con pequeños propietarios o con ejidos, según los casos, colaboren en el levantamiento de las actas de conformidad o en la descripción límite de las tierras en cuestión, y así puedan tener personalidad jurídica, reconocida por la ley para ejercer plenamente sus derechos y usufructuar los terrenos que tienen en posesión.

5. Acciones de conciliación y concertación.- Para resolver los conflictos por límites entre los núcleos agrarios y propietarios particulares, para delimitar con precisión las colindan-

cias y áreas en conflicto, lo que permitirá la elaboración y aprobación de los planos definitivos pendientes.

6. Programas de regularización de asentamientos humanos en áreas ejidales y comunales así como la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y para la creación de obras sociales y productivas en cumplimiento con la Ley General de Equilibrio Ecológico, la de Asentamientos Humanos y la Agraria en vigor.

Con motivo de las reformas al artículo 27 constitucional actualmente se realizan trabajos de identificación hacia el interior del ejido, para localizar las superficies parceladas, las áreas de uso común y las zonas urbanas, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Agraria en vigor.

Debe de señalarse que en virtud del volumen de trabajo que significó la atención del problema del reparto agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria orientó sus recursos y funciones hacia ese problema, rezagándose o dejando la iniciativa de los propios ejidatarios y comuneros para que realizaran su propio parcelamiento económico, ahora con el PROCEDE, se están llevando a cabo los trabajos para la titulación de las tierras ejidales emperando por el solar urbano.

Por lo que ahora va a resultar necesario hacer un parcelamiento legal, regularizar y elaborar un catastro, en donde se autoricen las modificaciones que se realicen, en el caso de que los ejidatarios decidan ejercer el pleno dominio sobre su parcela, o si desean permanecer bajo el régimen de protección ejidal para que cuente con el título y el plano de su parcela, con la participación del Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria.

CAPITULO V

PROPOSICION ALTERNA PARA ABATIR EL REZAGO AGRARIO
MEDIANTE LA ADQUISICION DE PREDIOS POR PARTE DEL
GOBIERNO FEDERAL

Como consecuencia de las inconformidades, controversias y conflictos agrarios surgidos en el proceso de reparto y de regularización de la tenencia de la tierra, muchos expedientes fueron motivo de juicio de amparo y la consecuente generación de problemas de orden social que requieren una solución inmediata por la vía de la indemnización o por el cumplimiento subsidiario y el pago de daños y perjuicios, por lo que se propone realizar convenios con las partes y con los gobiernos de los estados, para que se apoyen en la solución de los mismos.

La solución de los diversos asuntos que constituyen el rezago en la materia, requerirá de una reestructuración de las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria para atender dichos trabajos y su orientación hacia la promoción en la organización de los productores rurales, así como el aprovechamiento racional de los recursos naturales dotados; se podría llevar a cabo mediante programas nacionales, locales, regionales o específicos, para identificar y apoyar los proyectos de inversión que propongan los núcleos agrarios y que coadyuven al desarrollo del medio rural en su conjunto, tal es el caso del PROCAMPO, que actual-

mente se encuentra en vigor.

Igualmente se debe proporcionar atención a los ejidos y comunidades que requieren rehabilitar sus agroindustrias o ampliar su capacidad instalada, para la producción de servicios turísticos, forestales, ganaderos, mineros, etc. y en general de cualquier actividad que se genere en el campo.

1. PROPOSITOS

a) Lograr la consolidación de las formas de tenencia de la tierra; poner fin o dejar en estado de resolución cada uno de los expedientes instaurados, así como regularizar los derechos de propiedad y usufructo.

Así como en lo que se ordena la restitución de tierras o las partes están de acuerdo en un cumplimiento subsidiario, mediante el pago de daños y perjuicios o la indemnización por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Además se debe promover la organización campesina; por ello, se atenderán los procesos de organización, destacando la regularización, reestructuración y consolidación de sectores de producción, unidades agrícolas industriales para la mujer campesina, sociedades de producción rural, uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de solidaridad

social, asociaciones en participación entre otras figuras asociativas, para apoyar a los núcleos agrarios que aprovechan sus recursos comercialmente.

2. PROGRAMA DE EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES

Al inicio de 1989 existían aproximadamente 1,200 resoluciones presidenciales pendientes de ejecución conteniendo 4'500-00-00 has., de las que se han ejecutado casi 700 con una superficie cercana a un millón doscientas mil hectáreas. (informes proporcionados en noviembre de 1993 por la S.R.A.).

El retraso de la ejecución de estas resoluciones obedece a una serie de impedimentos como son:

- a). Falta de elaboración de plano proyecto.
- b). Falta de trabajos técnicos informativos complementarios. (Trabajos de anteproyecto).
- c). Por existir inconformidad en los beneficiados.
- d). Por imposibilidad jurídica, en razón de una suspensión en el juicio de amparo.

e). Por conflicto social.

f). Por imposibilidad material.

La ejecución corresponde a la Dirección General de Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria pero el Cuerpo Consultivo Agrario deberá intervenir por las siguientes razones:

Artículo 16 fracción II, de la Ley Federal de Reforma Agraria. Es atribución del Cuerpo Consultivo Agrario..." revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe".

Artículo 16 fracción III. "...Opinión sobre los conflictos que susciten con motivo de ejecución de resolución presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes..."

Emitir opinión en caso de inconformidad en los términos que preve el artículo 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando dice que:"... Las resoluciones de dotación se tendrán por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas

que les has concedido. Este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde correspondiente, en la que firmarán y pondrán su huella digital los miembros del comisariado, sin requerir ulterior procedimiento de aprobación, salvo inconformidad de los núcleos agrarios. En este, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará la investigación, recibirá las pruebas de los interesados y entregará sus resultados al Cuerpo Consultivo Agrario, con estos elementos se formulará un dictamen en el plazo de noventa días, que se someterá a acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria, quien resolverá lo conducente en el término de quince días.

En todos los casos deberá también levantarse plano de ejecución y de no haber inconformidad de los núcleos agrarios, deberá tenerse por aprobado para los efectos del artículo 305.

Esta disposición será aplicable a la ejecución de las demás resoluciones presidenciales..."

Estas atribuciones siguen vigentes de acuerdo con el artículo tercero Transitorio de la Ley Agraria en vigor. Como solución alterna la Secretaría de la Reforma Agraria; ante la imposibilidad de ejecutar, deberá optar por programar la compra o crear fuentes de empleo, mediante los programas que se implementan.

3. SOLUCIONES

Las reformas al artículo 27 constitucional, la promulgación de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales agrarios, obliga agilizar las acciones tendientes al abatimiento del rezago en la materia, con medidas eficientes que permitan desahogar y culminar los procedimientos y expedientes agrarios, y resolver las demandas campesinas consecuentes, concluyendo definitivamente las acciones instauradas.

I. Los casos agrarios o hechos que se han derivado y que deben atenderse por la autoridad agraria son los siguientes:

a) El cumplimiento subsidiario de ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, conforme al art. 105 de la Ley de Amparo. (Obligación por parte de las autoridades responsables para cumplir con las ejecutorias del Poder Judicial Federal y pago de daños y perjuicios).

b) El pago de indemnizaciones por afectaciones agrarias, cuando fueron reclamadas dentro del plazo de un año a partir de la fecha de la Resolución Presidencial que afectó (art. 219 LFRA).

c) La solución de los casos comprendidos en el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria. (Negociación para adquirir predios o indemnizar a los propietarios, cuando las tierras dotadas se encuentren en posesión de terceros).

d) El estudio y conclusión según proceda, para desahogar los expedientes con solicitudes en trámite, y remisión al Tribunal Superior Agrario.

e) Estudio y solución relativos a la ejecución de resoluciones presidenciales con imposibilidad legal o material para su cumplimiento.

f) Políticas.

La atención y resolución de los planteamientos señalados anteriormente implica adecuar y actualizar los criterios del Comité de Pago de Predios e Indemnizaciones, de la S.R.A. y diseñar los mecanismos operativos para simplificar los trámites de pago correspondientes culminando en definitiva con las acciones agrarias ejercidas.

El Comité de Pago de Predios e Indemnizaciones dependiente de la Oficialía Mayor de dicha Dependencia Federal podrá conocer y en su caso aprobar los expedientes que se sometan a su consideración para su compra.

El Comité se integra de la forma siguiente (15).

A) Por la Secretaría de la Reforma Agraria:
Vocal Ejecutivo.- Coordinador de la Unidad de
Pago de Predios.

Vocal.- Responsable de la Unidad de Contraloría
Interna.

Vocal.- Director General de Asuntos Jurídicos.

Vocal.- Coordinador de la Unidad de Incorporación
de Tierras al Régimen Ejidal.

Vocal.- Director General de Administración.

B) Por la Secretaría de la Contraloría General
de la Federación:

Un representante.
Procedimiento.

(15) Datos proporcionados por la Oficialía Mayor de la Secretaría
de la Reforma Agraria.- Nov. de 1993.

I. Al principio de cada reunión del Comité Técnico, el Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria presentará la situación que guarda el flujo de efectivo y el estado de cuenta de las operaciones, en las operaciones, en las que claramente se informe de los recursos asignados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los recursos aprobados por el Comité Técnico para el pago en trámite o pendiente de pago y lo ya pagado así como cualquier otra información que permita al Comité Técnico y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación poder determinar el uso y manejo de los recursos.

II. La Secretaría de la Reforma Agraria identificará y determinará la procedencia de cada uno de los asuntos presentados por las Organizaciones Agrarias, núcleos agrarios y particulares en el Programa de Abatimiento de Rezago Agrario.

III. Se procederá a analizar los argumentos y pruebas presentadas por las partes interesadas, que obren en el expediente respectivo y considerara la opinión del Delegado de la Entidad Federativa correspondiente, la de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y elaborará el dictamen que en derecho proceda, sometiéndolo a la consideración del Comité.

IV. El Comité, con el dictamen de cuenta, considerara, en su caso, los avalúos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) y las normas que sobre la calidad de los

terrenos dicta la Comisión Técnico Consultiva para la determinación del Coeficiente de Agostadero (cotecoca).

V. Una vez resuelta la procedencia del pago, para su cumplimiento se presentan los siguientes, supuestos.

A) La Secretaría de la Reforma Agraria intervendrá en la negociación de predios a favor de los solicitantes, cuando estos se localicen y exista disposición por parte de los propietarios.

B) Al no existir propiedades para fines agrarios, la Secretaría de la Reforma Agraria aprobará la entrega del efectivo a través de cheque nominativo en forma inmediata y directa a los poblados o grupos campesinos solicitantes para que en sustitución y en su valor equivalente a la superficie faltante o convenida realicen obras, mejoras o adquisiciones que convengan a sus intereses.

Para el efecto se suscribirá un convenio compensatorio firmado por los solicitantes, representantes ejidales o comunales, Comité Particular Ejecutivo, Comisario Ejidal o de Bienes Comunales, con la personalidad jurídica reconocida en los procedimientos agrarios que habrán de concluir por este medio. En estos convenios podrán participar las organizaciones que representan a los núcleos agrarios.

VI. Una vez acordado el pago por la Secretaría de la Reforma Agraria entregará las cantidades acordadas, mediante título nominativo no negociable y a petición de los poblados o grupos campesinos solicitantes, podrá depositarlas en la institución bancaria que al efecto designen. En ambos casos, deben asegurarse que los recursos se destinen al fin señalado en el programa de "Abatimiento del Rezago Agrario" y solicitar la incorporación de las tierras al régimen ejidal a petición del núcleo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Ley de 6 de Enero de 1915 constituye el punto de partida de la etapa de la Reforma Agraria consistente en el reparto agrario mediante la restitución y dotación de las tierras y aguas en favor de los poblados, rancherías, y congregaciones.

SEGUNDA. Con las reformas de 1934 al artículo 27 Constitucional, se suprime la categoría política como capacidad en materia agraria y se substituye por la de "núcleos agrarios", que son los que pueden solicitar tierras y aguas por éstas acciones agrarias.

TERCERA. A falta de Reglamentación expresa durante el periodo 1915-1934, se instrumentan las acciones agrarias por medio de las circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria.

CUARTA. En los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y en la Ley Federal de Reforma Agraria se compilan las disposiciones sobre el procedimiento para la obtención de tierras y aguas por parte de los núcleos solicitantes.

QUINTA. La política agraria de la Revolución alcanza los más altos niveles durante el Régimen del General Lázaro

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Cárdenas quien con el reparto de las tierras combatió de manera importante a los latifundios.

SEXTA. Al igual que la tierra, el agua ha sido objeto de reparto agrario, y tiene un papel preponderante en la producción del campo.

OCTAVA. Con las reformas y adiciones del artículo 27 Constitucional publicadas el 6 de Enero de 1992 se da por terminado el reparto agrario, no existiendo ya la obligación por parte del Estado de otorgar tierras a los núcleos de población.

NOVENA. Los expedientes de reparto, tramitados hasta esta fecha, se deberá integrar por las autoridades agrarias administrativas y turnarlos para su Resolución definitiva a los Tribunales Agrarios.

DECIMA. En esta etapa de transición se encuentran los expedientes con rezago agrario que actualmente y de acuerdo con el "Programa Especial de Abatimiento del Rezago Agrario" deberán integrarse por la Secretaría de la Reforma Agraria al 31 de Diciembre de 1994, para su conclusión definitiva, y remisión al Tribunal Superior Agrario.

DECIMA PRIMERA. Independientemente de este programa se están llevando a cabo soluciones alternas para concluir los problemas agrarios por medio de cumplimiento subsidiario de ejecutorias, para incorporarlos al régimen ejidal y concertaciones entre los núcleos de población y propietarios afectados.

B I B L I O G R A F I A

- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
 Editorial Porrúa, S. A. 13a. Edición.

 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 6 DE ENERO Y 26 DE FEBRERO DE 1992.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO.- Tercera Edición, Editorial Foto Repro, S.A., Barcelona España, pág. 590.
- FABILA, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".
- FLORES, EDMUNDO .- "Tratado de Economía Agrícola". Editorial Fondo de Cultura Económica.
- JACKSON, W.M.- Inc. Diccionario Hispano Universal. Editorial Fo Repro, S.A., Barcelona, España Segunda Edición, pág. 312.
- LEMUS GARCIA, RAUL.- "Sinópsis Histórica del Derecho Agrario. Primera Edición, Editorial LIMSA. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial LIMSA, 2a. Edición, México, D.F., 1978.
 "Ley Federal de Reforma (Comentada)". Editorial LIMSA, 4a. Edición.

- "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA" del 22-III-71, publicada el 16-IV-71.
- "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", del 24-XII-76, publicada en el D.O.F. el 29 del mismo mes y año. Ley Orgánica de los Tribunales agrarios, Julio de 1993.
- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO.- "El Problema Agrario en México".- Ed. Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, 1975, pág. 85.
- "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición.
- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON; Derecho Agrario. Editorial Harla; México, D. F.
- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO.- "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa, S.A., 14a. Edición.
- "REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA" del 6 de Abril de 1989 publicado en el D.O.F. el 7 del mismo mes y año.
- RICORD, HUMBERTO E.- "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana".
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Oficina de Información y Estadística. Datos proporcionados.
- SILVA HERZOG, JESUS.- "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica, 1976, pág. 25.