

980  
281



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

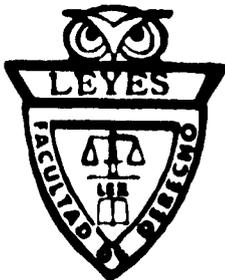
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**EL CAMPO MEXICANO Y LA REFORMA DEL  
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
JOSE ALFREDO YAÑEZ SANCHEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**1995**

**FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Cd. Universitaria, D.F., 13 de Diciembre de 1994

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 pasante de Licenciatura en Derecho, C. JOSE ALFREDO YANEZ SANCHEZ, con No. de Cuenta: 8332830-7, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado: "EL CAMPO MEXICANO Y LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL", designán dosele como asesor al LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario 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 presentado ante el Jurado para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

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

  
LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO

  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO  
AGRARIO

FALLA DE ORIGEN

Cd. Universitaria, D.F., 13 de Diciembre de 1994.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

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 CAMPO-MEXICANO Y LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL", que presenta el C. JOSE ALFREDO YANEZ SANCHEZ, 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier Juárez Carrillo', written over a horizontal dashed line.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO  
DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL  
MISMO EL LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO, BAJO  
LA ASESORIA DEL LIC. JAVIER JUAREZ CARRI  
LLO.

## DEDICATORIAS

A mis padres JACINTO y VIRGINIA  
que con su apoyo incondicional-  
y desinteresado, hicieron de mí  
una persona útil a la sociedad.  
MI MAS SINCERA GRATITUD.

A mis hermanos por alentarme a  
seguir superándome.

A mi novia Alicia, por  
su paciencia y cariño.

A mi abuelo por sus -  
consejos y experiencia  
transmitidos.

## A G R A D E C I M I E N T O S

A Dios por brindarme la oportunidad de vivir y terminar mi carrera profesional.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO que me permitió el acceso a la cultura y la sabiduría.

Con reconocimiento al Lic. Esteban López Angulo por las facilidades que me otorgó para elaborar mi tesis.

Mi más sincero agradecimiento al Lic. Javier Juárez Carrillo por su magnífica asesoría y atinados consejos.

## I N D I C E

	Pág.
Introducción . . . . .	1
 <b>CAPITULO PRIMERO</b> <b>ANTECEDENTES HISTORICOS</b>	
I. La Política Agraria del Porfiriato . . . . .	3
A) Las Leyes de Colonización y las Tierras . . . . .	
Baldías . . . . .	4
II. Condiciones de Trabajo en la Hacienda de México durante ese período . . . . .	6
III. El Campesino en la Revolución . . . . .	9
 <b>CAPITULO SEGUNDO</b> <b>ANTECEDENTES JURIDICOS</b>	
I. Francisco I. Madero . . . . .	12
A) Plan de San Luis Potosí . . . . .	12
II. Emiliano Zapata . . . . .	18
A) Plan de Ayala . . . . .	19
III. Venustiano Carranza . . . . .	23
A) Ley del 6 de Enero de 1915 . . . . .	26
IV. Congreso Constituyente de 1917 . . . . .	29
 <b>CAPITULO TERCERO</b> <b>LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA ACTUALIDAD</b>	
I. Propiedad Ejidal	
A) Antecedentes . . . . .	32
B) Ejido Actual . . . . .	34

II. Propiedad Comunal	
A) Antecedentes . . . . .	42
B) Propiedad Comunal Actual . . . . .	45
III. Pequeña Propiedad	
A) Antecedentes . . . . .	48
B) Pequeña Propiedad Actual . . . . .	52
IV. Tribunales Agrarios	
A) Marco Normativo . . . . .	55
B) Tribunal Superior Agrario . . . . .	57
C) Tribunales Unitarios Agrarios . . . . .	60
V. Procuraduría Agraria . . . . .	63
VI. Registro Agrario Nacional . . . . .	67

CAPITULO CUARTO

PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS

I. Reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992 . . . . .	71
A) Aprobación y Publicación . . . . .	73
B) Las Reformas Fundamentales . . . . .	75
II. Apoyos Complementarios a la Reforma del Artículo 27 Constitucional	
A) Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). . . . .	79
B) Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). . . . .	82
C) Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida.	
a) Introducción . . . . .	86
b) Sujetos Elegibles . . . . .	88
c) Pasivos Elegibles . . . . .	88
d) Mecanismos de reestructuración . . . . .	89
D) Apoyos y servicios a la comercialización Agropecuaria ( ASERCA ) . . . . .	91

**CAPITULO QUINTO**

**PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL CAMPO MEXICANO**

I. Descapitalización . . . . .	94
II. Cartera Vencida . . . . .	100
III. Creciente Importación de Alimentos. . . . .	103
IV. Emigración Campesina . . . . .	105
V. Falta de Tecnología y Asesoría Técnica. . . . .	108
VI. Recursos Naturales Limitados y Sobrepoblación . .	112
CONCLUSIONES . . . . .	120
BIBLIOGRAFIA . . . . .	123

## INTRODUCCION

El campo mexicano es un área relevante, ya que en él trabaja y vive una cuarta parte de la población mexicana consecuentemente, es indispensable que se le apoye en todos sus aspectos, lo cual pensamos que no ha sucedido hasta la fecha no obstante las reformas al Artículo 27 Constitucional, según las cuales se elevaría la productividad del campo y se mejoraría el nivel de vida de los campesinos y sus familias.

Sin embargo, a dos años de su aplicación esto no ha sucedido por diversos factores, los cuales serán analizados en el presente trabajo.

En el capítulo primero estudiamos la política agraria del Porfiriato y el acaparamiento de las tierras por parte de los hacendados en perjuicio de las comunidades indígenas.

El segundo capítulo contiene los diversos planes que surgieron en la época revolucionaria, con el fin de hacer un reparto justo de la tierra, plasmándose su contenido en la Constitución de 1917 (Artículo 27).

Las diversas formas de propiedad rural y las autoridades agrarias, que actualmente intervienen en el campo mexicano se tratan en el capítulo tercero.

En el cuarto capítulo se analizan las fracciones que se reformaron al Artículo 27 Constitucional y los apoyos complementarios que se aplicaron en el campo mexicano.

Por último en el capítulo quinto, se plantean los problemas que enfrenta el campo mexicano y algunas sugerencias para que sea productivo cumpliéndose con lo que establece el Artículo 27 Constitucional en sus diversas fracciones.

Someto este trabajo a consideración del H. jurado que tenga a bien examinarme, esperando que mi trabajo le pueda ser útil a los estudiantes de la Licenciatura en Derecho.

## CAPITULO PRIMERO

## ANTECEDENTES HISTORICOS

## I. LA POLITICA AGRARIA DEL PORFIRIATO.

El General Díaz permaneció en la presidencia de - 1877 a 1880 y de 1884 a 1911. Estos 34 años se caracterizaron por el desarrollo del capitalismo y por un crecimiento económico sin precedente en nuestra historia, acompañado de grandes injusticias, que contribuyeron al estallido revolucionario de 1910.

Díaz continuó una tendencia proveniente de los liberales : la formación de un sector latifundista con miras a desarrollar más ampliamente el capitalismo agrario, dos sectores impedían a los liberales realizar el proceso arriba citado; la iglesia que no ponía a trabajar a sus extensos territorios y las comunidades indígenas, básicamente autoconsumidas. La ley Lerdo y la de nacionalización de bienes de manos muertas atacan ambas formas de propiedad, dando así un paso decisivo al proceso capitalista en el campo mexicano.

El despojo de las comunidades se aceleró a partir de 1883 cuando las leyes de colonización dieron origen a las compañías deslindadoras que de entonces hasta 1906 "deslindaron" 49 millones de hectáreas , supuestamente baldías, apropiándose en pago 13 millones.

El resultado de este despojo, además de la concentración latifundista de la tierra, fue el crecimiento gigantesco del número de peones agrícolas que para 1910 eran más de 3 millones a cambio de tan sólo 840 hacendados.

#### A) LAS LEYES DE COLONIZACION Y LAS TIERRAS BALDIAS.

Con el fin de promover el desarrollo de la agricultura, de establecer catastros, de difundir la privatización de la propiedad agraria y de acelerar la colonización de tierras vírgenes, el régimen de Porfirio Díaz promulgó una serie de leyes entre 1883 y 1910, cuya consecuencia fue modificar total y profundamente la estructura agraria de México.

La primera ley, promulgada el 15 de Diciembre de 1883, autorizó a colonos, extranjeros o mexicanos, a "denunciar" las tierras vírgenes y a constituir "compañías deslindadoras" con las cuales el Estado firmaba contratos. Las compañías o los colonos recibían; a título de pago, un tercio de las tierras deslindadas y gozaban de un derecho de opción y de tarifas preferenciales para comprar al Estado los otros dos tercios. La misma ley estipulaba que las tierras adquiridas por los compradores no se podían revender sin autorización a extranjeros y limitaba la superficie máxima perceptible a título de pago a 2,500 hectáreas. Esta ley se mantuvo en vigor hasta 1889. "Durante los 6 años precedentes, se habían deslindado 32 millones de hectáreas, y se habían concedido a título gratuito 12,700,000 a las compañías deslindadoras, las cuales por otra parte, compraron 14,800,000 hectáreas por sumas ínfimas. En 1889, poseían así en total 27,500,000 hectáreas, o sea el 13% de la superficie de México" (1)

La cláusula limitativa de 2,500 hectáreas nunca fue realmente aplicada. Para burlar la ley, bastaba con multiplicar las compañías deslindadoras en las cuales se encontraba siempre la misma treintena de grandes accionistas.

(1) GUTELMAN Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Edit.Era. México 1971 p.27

Numerosísimas superficies declaradas "baldías" y - que en realidad pertenecían a comunidades indígenas fueron incorporadas a las zonas deslindadas. Los indígenas no lograban hacer prevalecer sus derechos, pues no tenían título jurídico de propiedad; y si este título existía, lo cual sucedía con - bastante frecuencia, de todos modos no correspondía a las normas legales, mal conocidas o desconocidas del todo por las poblaciones indígenas incultas; en consecuencia, se invalida-  
ba.

En realidad, sólo las grandes haciendas lograron hacer respetar sus derechos, por las compañías deslindadoras, - aún en los casos en que sus títulos de propiedad eran incom -  
pletos, y hasta inexistentes. Para conservar una parte de sus  
tierras, las comunidades indígenas se vieron obligadas a ve -  
ces a constituirse en "grupos de deslindamiento" para conser -  
var, a título de retribución, un tercio de sus propias tie -  
rras que ellas mismas habían declarado previamente baldías.  
Los otros dos tercios que ellas no podían comprar, por falta -  
de medios económicos se convertían en dominio del Estado, el -  
cual los revendía generalmente a los latifundistas vecinos.

En 1889 y 1890, nuevas leyes vinieron a fortalecer -  
el movimiento de concentración de la tierra. Ellas obligaban -  
a las comunidades indígenas a dividir sus tierras y a estable -  
cer títulos de propiedad privada.

Carentes de todo sentido de la propiedad, los in -  
dios se convirtieron en fácil presa para los especuladores de  
todo tipo. Muy rápidamente, la mayoría de los títulos fueron -  
vendidos a los hacendados y a las compañías deslindadoras. De  
1889 a 1893, más de 10 millones de hectáreas pasaron así de -  
las comunidades indígenas a los latifundistas.

## II. CONDICIONES DE TRABAJO EN LA HACIENDA DE MEXICO DURANTE ESE PERIODO.

Entre 1570 y 1940 es la hacienda la unidad productiva que predomina en el campo mexicano, y en torno a ella gira toda la problemática agraria.

La hacienda se puede describir de la siguiente manera : se trata de una propiedad rústica que cumple con un conjunto específico de actividades económicas; agrícolas, ganaderas y mineras, que cuenta con una serie de instalaciones y edificios permanentes; que cuenta con una administración y una contabilidad complejas; que muestra un cierto grado de independencia frente al poder público, y que se funda en el peonaje por deudas para el desempeño de sus funciones.

No es posible hablar de la hacienda mexicana. Lo que en realidad se observa es una enorme variedad de haciendas; cada una de ellas con organización, administración y producción diferentes.

Al comenzar el siglo XX las haciendas "tradicionales" se ubican fundamentalmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Zacatecas. Su producción se destina, en lo esencial al autoconsumo, su técnica agrícola es rudimentaria; el núcleo de su mano de obra está constituido por peones endeudados, y sus propietarios, aunque localmente poderosos, apenas si llegan a tener influencias en los gobiernos de sus Entidades Federativas.

Las haciendas "transicionales" se hallan dispersas por todo el país, pero tienden a localizarse en el Centro de México. Se trata de regiones en las que la apertura de nuevas vías de comunicación, con la consecuente ampliación de los mercados, dá lugar a una lenta transformación de los métodos de cultivo y de las relaciones de trabajo.

Por último las haciendas "modernas" o capitalistas, se caracterizan por la especialización de su producción, por estar ligadas a vastos mercados nacionales e internacionales, por sus inversiones en obras de infraestructura, por el procesamiento industrial de su producción, por su utilización del crédito bancario, por fundarse en el trabajo libre y por que sus propietarios son empresarios de la industria, el comercio y la banca.

Estas haciendas cuentan con la técnica más avanzada y frecuentemente integran complejos agroindustriales. Tal es el caso de las haciendas ganaderas y cerealeras de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas: de las algodoneras de Mexicali y La Laguna: de las azucareras de Morelos, Puebla y Veracruz: de las pulqueras y maiceras de Hidalgo, - Puebla y Tlaxcala: de las cafetaleras de Veracruz y Chiapas: de las tabacaleras de Veracruz y Oaxaca: de las lecheras del Valle de México y de las henequeras de Yucatán y Campeche.

La expropiación en gran escala de tierras indígenas creó una nueva reserva de mano de obra. La creciente demanda de productos agrícolas unida a la cuantiosa inversión-extranjera generó un marcado aumento del peonaje por endeudamiento en el Sureste de México, muy semejante a la esclavitud. En cambio en el norte, disminuyó, y en muchos casos desapareció por completo ya que la proximidad con los Estados-Unidos y la creciente demanda de mano de obra en las minas y en la industria debilitaron el peonaje.

Casi todas las haciendas requerían ambos tipos de trabajadores: residentes permanentes durante todo el año y trabajadores eventuales en determinadas temporadas. Su proporción dependía de dos cosas :

a) Factores ecológicos, tales como la producción de la hacienda (las ganaderas necesitaban más trabajadores permanentes que las agrícolas), la calidad de la tierra (las haciendas cultivaban directamente las tierras buenas y alquilaban o daban en aparcería las malas) y la proximidad del mercado.

b) La disponibilidad de trabajadores eventuales - que dependían de factores demográficos y de la cantidad de tierras comunales (en los pueblos donde estas no eran suficientes, no quedaba más remedio que trabajar en las haciendas).

El grupo de aquellos que tenían acceso a los bienes o a la tierra, movilidad ascendente, libertad de movimiento y seguridad, mejoró su situación en tiempos de Díaz. Había un segundo grupo formado por trabajadores que en términos absolutos estaban en peores condiciones que antes, y el último grupo cuya situación empeoró desde 1876 hasta 1910.

En el primer grupo se encontraban, además del mayordomo, un número creciente de técnicos contratados para manejar la maquinaria adquirida en las haciendas más modernizadas, así como el personal de vigilancia que aumentó en el período anterior. En el peldaño más bajo de esta escala se encontraban los vaqueros, sobre todos los del norte, cuyos salarios aumentaban constantemente.

En el segundo grupo estaban los acasillados que habían logrado conservar el uso de la tierra de la hacienda y alguna forma de adelantos periódicos sobre sueldos.

El tercer grupo había acasillados que perdieron el uso de la tierra, una mayoría de arrendatarios y medieros y trabajadores eventuales endeudados.

### III. EL CAMPESINO EN LA REVOLUCION

La cuestión más importante es precisar cómo las diferentes condiciones afectaron la conducta de cada grupo durante la revolución de 1910. No hay todavía estudios detallados sobre la composición social de los ejércitos revolucionarios, ni hay muchos estudios locales que describan a los que se unieron a las armas ni sus razones. Únicamente se pueden sacar conclusiones por la distribución regional de la acción revolucionaria.

No hay relación directa entre el grado de explotación en el período de Porfirio Díaz y la participación en el movimiento revolucionario mexicano. Los estados del sur, Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Yucatán, donde predominaban los trabajos forzados y la esclavitud, tuvieron parte mínima o se incorporaron tardíamente, como Yucatán. Esto, que sorprende a primera vista, es muy explicable. La gran diversidad de su origen era un obstáculo para la acción concertada de los trabajadores.

En las haciendas henequeras trabajaban los peones-mayas al lado de los yaquis de Sonora y de deportados del centro. Era frecuente la rivalidad y los conflictos entre unos y otros, que la hacienda aprovechaba. También contribuyó el hecho de que las haciendas no dependían tanto de las fuerzas represivas estatales y nacionales como en otras partes del país y contaban con policía propia.

Mientras no llegaron ahí los ejércitos revolucionarios, estos estados no se vieron afectados por la revolución. Si a todo esto se añade el aislamiento físico del sur de México y la dificultad para tener noticias de lo que sucedía en otras partes del país, se comprende por qué no hubo movimientos revolucionarios o fueron muy tardíos.

En el centro de México fueron los antiguos dueños - de tierra comunales, ahora despojados y trabajando como arrendatarios, medieros o trabajadores eventuales en las haciendas quienes formaron el grueso de los ejércitos revolucionarios. Para ellos, la revolución anunciaba la devolución de sus tierras.

No puede decirse lo mismo del norte. Hubo pocos pueblos indígenas antes del Porfiriato y el grueso de los trabajadores en las haciendas del norte no eran peones despojados. Las fuerzas revolucionarias del norte estaban formadas por - trabajadores semi-industriales, semi-agrícolas, por vaqueros - y por pastores.

Es poco lo que sabemos sobre las razones que los - empujaron a la revolución, aunque sin duda la incertidumbre - de su situación sobre todo la de los trabajadores agrícola-industriales, debe haber influido. Por ejemplo, en Chihuahua se produjeron al mismo tiempo tres crisis en vísperas de la revolución; la crisis de 1907-1908 en los Estados Unidos dejó sin trabajo a miles de mexicanos que trabajaban en los estados - fronterizos del sureste. Esto mismo ocasionó el cierre de muchas minas en el norte de México, a la cual se sumó la pérdida de las cosechas en 1909.

Cabe preguntarse por qué se unieron a la revolución los vaqueros que, sobre todo en el norte, disfrutaban de tantos privilegios en las haciendas. Hay ciertos indicios de que no se incorporaron sino hasta después de 1913-1914, cuando el Estado expropió muchas haciendas y los administradores los inducían a enlistarse, reduciendo al mismo tiempo las plazas al vender muchas cabezas de ganado al otro lado de la frontera.

En cambio en el sur no sucedía lo mismo. La relación entre el caporal del norte y los vaqueros a su mando era muy distinta de la relación entre el capatáz y los trabajadores en una hacienda del sur. El caporal no había reclutado a sus vaqueros por la fuerza, ni podía restringir la libertad de movimiento, ni recibía una parte de sus salarios. Para él era más fácil tomar el partido de sus vaqueros que para un capatáz del sur el de sus peones.

A pesar de las enormes diferencias entre una localidad y otra, en el movimiento revolucionario de 1910 a 1920 surgieron tres tendencias regionales. En el centro los antiguos dueños de tierras comunales (o sus descendientes) exigían la devolución de sus tierras y con frecuencia las ocupaban cuando no se les reconocían oficialmente sus derechos. En el norte la revolución fue mucho más amplia y heterogénea y abarcó a todas las clases sociales, inclusive a los hacendados. Ni campesinos ni trabajadores agrícolas se distinguieron en las jefaturas, aunque se formularon demandas de tierras y el gobierno expropió temporalmente algunas haciendas, pocos campesinos recibieron tierras y menos aún las ocuparon siquiera por un corto tiempo.

El movimiento revolucionario del sur no cobró vigor sino cuando el poder político y represivo de los hacendados cedió ante las fuerzas venidas de fuera. Desde ese momento, los antiguos dueños de tierras comunales y multitud de acasillados unieron sus fuerzas en uno de los movimientos más radicales del país.

## CAPITULO SEGUNDO

## ANTECEDENTES JURIDICOS

## I. FRANCISCO I. MADERO

Nació el 30 de Octubre de 1873, en Parras de la Fuente, Estado de Coahuila. Pasó después a Saltillo, donde fue alumno del Colegio de Jesuitas de San Juan. Más tarde se trasladó a los Estados Unidos y de ahí a Francia.

Para 1903 Madero ya estaba profundamente interesado en la política, y en 1906 era ya un activísimo militante político que financiaba periódicos de oposición y mantenía comunicación con liberales e intelectuales de todo del país.

En estas actividades lo encontró la entrevista Díaz-Creelman. Cualquiera que haya sido su postura hacia ella, es evidente que lo motivó a escribir la sucesión presidencial en 1910. En dicha obra Madero proponía la creación de un verdadero partido político que compitiera seriamente por el poder nacional en 1910.

Para hacer realidad su proyecto, Madero comenzó a hacer una gran campaña de difusión de sus ideas; organizó clubes y asociaciones, creó el Partido Nacional Antireeleccionista y salió como su candidato presidencial.

## A) EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI

1. "Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas, en Junio y Julio del corriente año.

2. Se desconoce al actual gobierno del General Díaz, así como a todas las autoridades.

3. Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos.

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numero - sos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fo - mento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituír a sus antiguos poseedores los te - rrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se de - claran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se - les exigirá a los que las adquirieron o a sus herederos, que - los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes paga - rán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Só - lo en caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera perso - na antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propie - tarios recibirán indemnizaciones de aquellos en cuyo benefi - cio se verificó el despojo.

4. Además de la Constitución vigente, se declara - Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, mientras se ha - gan las reformas constitucionales respectivas.

5. Asumo el carácter de presidente provisional de - los Estados Unidos Mexicanos con las facultades necesarias pa - ra hacer la guerra al gobierno usurpador del general Díaz.

6. El Presidente Provisional, antes de entregar el poder, dará cuenta al Congreso de la Unión del uso que haya hecho de las facultades que le confiere el presente plan.

7. El día 20 de Noviembre, desde las 6 de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán - las armas para arrojar del poder a las autoridades que ac - tualmente gobiernan.

8. Cuando las autoridades presenten resistencia armada, se les obligará por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular.

9. Las autoridades que opongan resistencia a la - realización de este Plan serán reducidas a prisión para que se les juzgue por los Tribunales de la República cuando la - revolución haya terminado.

10. El nombramiento de gobernador provisional de - cada Estado que haya sido ocupado por las fuerzas de la revo lución . será hecho por el Presidente Provisional.

11. Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en todas las oficinas públicas para los gastos ordinarios de la administración.

San Luis Potosí, Octubre 5 de 1910.

Francisco I. Madero " (2)

(2) BLANQUEL F. Eduardo. Así fue la Revolución SEP. Tomo II México 1985 p.179 y 1100.

El Artículo 3 del Plan de San Luis Potosí fue el - que vinculó al movimiento revolucionario antireeleccionista con el contexto rural mexicano, mayoritario por aquel en - tonces. El reparar injusticias en el campo, a través de una - revisión de casos en los que durante el Porfiriato había intervenido la Secretaría de Fomento en favor de propietarios - privilegiados, por medio de la Ley de Terrenos baldíos, motivó al sector campesino a incorporarse al movimiento Maderista. A este grupo poco le interesaba la efectividad del sufragio y la no reelección presidencial, aunque evidentemente le importaban en un grado mucho mayor las elecciones estatales y locales.

El compromiso Maderista en materia agraria se orientaba hacia la restitución de predios que habían sido motivo - de despojo en épocas anteriores vía las compañías deslindadoras, empresas colonizadoras o particulares pudientes. Asimismo, se interesó en estructurar un sistema crediticio para el agro, en promulgar una ley que favoreciera los fraccionamientos de latifundios y tierras no cultivadas, y en incrementar los medios de irrigación aparte de la intención del gobierno de Madero por dotar de tierras a los revolucionarios licenciados. Todo esto bajo el denominador común de la parcelación.

El primero de Abril de 1910 presentó Madero su primer informe de gobierno; en él hizo referencia a medidas concretas de su mandato; al decreto del 18 de Diciembre del año anterior, sobre fraccionamientos, riego y crédito agrícola; a la Circular del 8 de Enero de 1912, que ordenaba el deslinde, fraccionamiento y reparto de ejidos; a la Circular del 7 de - Febrero, con especificaciones a los gobiernos de los Estados para efectuar las acciones de la circular anterior, y al de - creto del 24 de Febrero, referente al deslinde, venta o arrendamiento de terrenos nacionales.

Este último decreto establecía un límite a la propiedad rural de 200 hectáreas en predios de cultivo y de 5,000 en tierras para la ganadería. Madero y sus colaboradores desconfiaban del ejido tradicional, al verlo como una estructura atrasada; por lo tanto, procuraron establecer la pequeña propiedad derivada de fraccionamientos, con la obligación de cultivar las tierras así obtenidas durante los cinco años consecutivos .

"En su segundo informe, el 16 de Septiembre de 1912, Madero hizo del conocimiento público los avances realizados por la Comisión Agraria Ejecutiva, destacando la recuperación de 21,000,000 de hectáreas y terrenos nacionales" (3)

A su vez, la Comisión Agraria Ejecutiva, aseguraba que el aprovechamiento de los terrenos sólo era posible después de un deslinde minucioso y un estudio de sus posibilidades productivas, la solución del problema se debía centrar en las restituciones ejidales de los pueblos, bajo el régimen comunal e inalienable, atendiendo a las tradiciones del campesino mexicano.

En la postura de esta Comisión se advierte una diferencia sustantiva con los lineamientos agrarios del propio Madero, quien sostenía el principio de la parcelación para multiplicar el número de pequeños propietarios.

(3) CANO A. Aurora. La Política Agraria Maderista. SEP Tomo III México 1985.

Durante el año de 1912 se presentaron al Congreso - varias iniciativas de ley, que contenían conceptos agrarios, - que en algunos casos fueron incluidos posteriormente en el - espíritu del Artículo 27 de la Constitución de 1917.

La XXVI Legislatura trabajó en esta materia, destacando los proyectos de Juan Sarabia y de Luis Cabrera. Sarabia proponía la expropiación, por causa de utilidad pública, - de tierras, aguas y montes necesarios para la constitución de nuevos pueblos. Cabrera presentó el 3 de Diciembre una iniciativa titulada Reconstitución de los Ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, - donde pugnaba por las restituciones y dotaciones ejidales por la vía de la expropiación por causa de utilidad pública.

Todos estos proyectos y acciones quedaron suspendidos a raíz de los acontecimientos de Febrero de 1913. La acción agraria Maderista se realizó en medio de un mosaico de opiniones diversas. Es por ello que los objetivos sociales - originales del movimiento Maderista fueron enriquecidos y re - basados. Sin embargo, es claro que la dinámica que imprimió - el gobierno de Madero al análisis de la cuestión agraria constituyó un punto de partida para la reestructuración del país.

## II. EMILIANO ZAPATA

Nació en San Miguel Anenecuilco, distrito de Villa de Ayala Morelos el 8 de Agosto de 1879, formó parte de una típica familia campesina, su infancia se desarrolló a la par del latifundismo porfirista en Morelos.

En Mayo de 1910 recuperó por la fuerza las tierras de Villa de Ayala, que dejó en posesión de los campesinos del lugar en donde comentaron el Plan de San Luis y como resultado, tomaron las armas el 10 de Marzo de 1911 proclamando el Plan de San Luis.

La llegada de Francisco I. Madero a la presidencia, el 6 de Noviembre de 1911, traería una época de esperanzas de cambio en amplios sectores desfavorecidos del país. Pero para los rebeldes Morelenses, las posibilidades de reformas revolucionarias se habían desvanecido durante el mes de Agosto. Desde su punto de vista, Madero había traicionado a la revolución al haber entrado en acuerdos con los políticos del viejo régimen.

Ante los ojos de los campesinos de Morelos, el problema agrario y la libertad de los pueblos, anunciada en el Plan de San Luis Potosí, razones particulares de su rebelión no sólo no se habían resuelto, sino que se habían agravado. Así, para los Zapatistas, no quedó otro camino que continuar la revolución por su cuenta, y sin Madero.

El año de 1912 fue difícil y decisivo para los Zapatistas, sobrevivieron a los primeros embates de una guerra cruel y al inicio de las reformas políticas de los revolucionarios urbanos, principalmente de Cuernavaca y Cuautla, logrando, finalmente, afianzar el movimiento en la base social campesina, que poco a poco se iba reconociendo en ellos.

Los antes pacíficos campesinos empezaron a ver en Zapata al caudillo que, además de prometer justicia, vengaría a los pueblos al tiempo que regresaba las tierras mucho tiempo atrás perdidas. Por lo tanto, no se sentían obligados a tomar en consideración el ofrecimiento del gobierno para aceptar su rendición y tuvieron menos razones aún cuando, a principios de Marzo, llegaron noticias de que Pascual Orozco, se había rebelado en el norte.

#### A) EL PLAN DE AYALA

" Los que suscribimos , constituídos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la revolución del 20 de Noviembre de 1910, declaramos los principios que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la patria de las dictaduras que se nos imponen, las cuales quedan determinadas en el siguiente Plan:

1. Teniendo en consideración que el pueblo mexicano acaudillado por Don Francisco I. Madero fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos y no para que un hombre se adueñara del poder, violando los principios que juró defender bajo el lema de Sufragio Efectivo No Reelección, por estas consideraciones declaramos a Francisco I. Madero inepto para realizar las promesas de la revolución de que fue autor, y desde hoy, continuaremos la revolución principiada por él, hasta conseguir el derrocamiento de los poderes dictatoriales que existen.

2. Se desconoce como jefe de la revolución al C. Francisco I. Madero y como presidente de la República, por las razones que antes se expresan.

3. Se reconoce como Jefe de la Revolución libertadora, al General Pascual Orozco y en caso de que no acepte, se reconocerá al C. General Emiliano Zapata.

4. La junta revolucionaria del Estado de Morelos manifiesta a la Nación bajo formal protesta; que hace suyo el Plan de San Luis Potosí, con las adiciones que a continuación se expresan en beneficio de los pueblos oprimidos.

5. La junta revolucionaria del Estado de Morelos no admitirá transacciones ni componendas políticas, hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y Francisco I. Madero.

6. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar; que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o casiques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniéndolo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

7. En virtud de que 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 a la agricultura por estar monopolizadas por unas cuantas manos la tierra, montes y aguas, por esas causas se expropiarán, previa 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, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8. Los hacendados, científicos o casiques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizaran sus bienes.

9. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga.

10. Los jefes militares insurgentes de la República que se levantaron con las armas en la mano, a defender el Plan de San Luis Potosí, y que ahora se opongan con fuerza armada al presente plan, se juzgarán traidores a la Patria.

11. Los gastos de guerra serán tomados conforme a lo que prescribe el Artículo XI del Plan de San Luis Potosí.

12. Una vez triunfante la revolución, los principales jefes revolucionarios de los distintos Estados designarán un Presidente Interino de la República.

13. Los principales Jefes Revolucionarios de cada Estado, en junta, designarán al Gobernador Provisional del Estado.

14. Si el Presidente Madero y demás elementos dictatoriales del antiguo régimen desean evitar desgracias que afligen a la Patria, que hagan inmediata renuncia de los puestos que ocupan.

que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8. Los hacendados, científicos o casiques que se opongán directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes.

9. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga.

10. Los jefes militares insurgentes de la República que se levantaron con las armas en la mano, a defender el Plan de San Luis Potosí, y que ahora se opongán con fuerza armada al presente plan, se juzgarán traidores a la Patria.

11. Los gastos de guerra serán tomados conforme a lo que prescribe el Artículo XI del Plan de San Luis Potosí.

12. Una vez triunfante la revolución, los principales jefes revolucionarios de los distintos Estados designarán un Presidente Interino de la República.

13. Los principales Jefes Revolucionarios de cada Estado, en junta, designarán al Gobernador Provisional del Estado.

14. Si el Presidente Madero y demás elementos dictatoriales del antiguo régimen desean evitar desgracias que afligen a la Patria, que hagan inmediata renuncia de los puestos que ocupan.

15. Pueblo mexicano; apoyad con las armas en la mano este Plan y haréis la prosperidad y bienestar de la Patria.

Justicia y Ley.

Ayala, Noviembre 28 de 1911" (4)

Los apartados más importantes de este Plan son los Artículos 6 al 13, que fueron esgrimidos como parte adicional, y son recordados como los propiamente Zapatistas; aunque derivan del Plan de San Luis Potosí, fueron agregados en beneficio de los pueblos pobres. En ellos, los Zapatistas señalaban sus objetivos de lucha específicos; con ellos, trascendieron históricamente.

(4) RUEDA S. Salvador y ESPEJEL L. Laura. El Plan de Ayala SEP. Tomo III. México 1985 p. 1103.

### III. VENUSTIANO CARRANZA

Nació en Cuatro Ciénegas, Coahuila el 29 de Diciembre de 1859. En 1887, fue elegido Presidente Municipal de su ciudad natal y más adelante fue Diputado Local, Senador y Gobernador Interino. Apoyó a Madero y fue electo Gobernador de Coahuila. Contra el usurpador Huerta proclamó el Plan de Guadalupe en 1913. En Septiembre de 1916 convocó a un Congreso Constituyente que sesionó en Querétaro y el 5 de Febrero de 1917 se promulgó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Plan de Guadalupe, Carranza no hizo promesa alguna de reformas sociales o económicas. Ese documento era la expresión del propósito de reinstalar la legalidad.

En los seis meses que transcurrieron entre Marzo y Septiembre de 1913, sus principales decretos tuvieron como objetivo anular la supuesta legitimidad del Gobierno de Victoriano Huerta. No fue sino hasta su llegada a Sonora que, en su discurso de Hermosillo, Carranza le dió al movimiento que encabezaba un nuevo propósito al declarar que terminada la lucha a que convocaba el Plan de Guadalupe, comenzaría la lucha de clases, y las nuevas ideas sociales tendrían que imponerse; entre ellas la de repartir tierras.

Esta declaración dejaba en claro que la idea de Carranza comenzaría a tener vigencia después de la lucha armada. Seguramente por eso consideró inoportuno el reparto de tierras edectuado por Lucio Blanco, cerca de Matamoros, el 30 de Agosto de 1913.

Ante la necesidad de resolver el problema agrario, y a raíz del fracaso de las gestiones unificadoras con los Zapatistas, a principios de Septiembre de 1914, Carranza declaró innecesaria la sumisión al Plan de Ayala, ya que estaba dispuesto a llevar a cabo y legalizar las reformas agrarias que pretendía dicho plan, no sólo en el Estado de Morelos, sino en todos los que necesitaban de dichas medidas.

Carranza mostraba así a la Nación su faceta de Reformador y de hombre de Estado, que atendía problemas nacionales prioritarios, en oposición de Villa y Zapata, que pedían reformas más concretas y locales.

El 12 de Diciembre de 1914, Carranza emitió las adiciones al Plan de Guadalupe. El Artículo segundo contenía la promesa de expedir leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.

Es evidente que la lucha contra dos ejércitos, el Villista y el Zapatista, uno de los cuales tenía como bandera precisamente reivindicaciones agrarias, obligó a Carranza a proponer reformas amplias y profundas que le dieran legitimidad a los campesinos y que, además les restaran partidarios y seguidores a sus enemigos. Menos de un mes después de este decreto, promulgó la Ley del 6 de Enero de 1915, redactada por Luis Cabrera.

En la Ley del 6 de Enero se daba solución a la carencia de tierras de los pueblos que las habían perdido ilegalmente o que no podían probar su propiedad, expropiándose al efecto los terrenos indispensables para la reconstrucción de ejidos.

Como órgano ejecutor proponía el establecimiento de una Comisión Nacional Agraria, que a su vez descansaría en Comisiones Locales Estatales integradas por comités particulares ejecutivos.

Las solicitudes de restitución y dotación se presentarían a las autoridades políticas o militares, quienes las turnarían a las comisiones locales y, éstas a los comités para que se procediera a la entrega. La Comisión Nacional dictaminaría sobre la legitimidad de los casos; finalmente el encargado del Poder Ejecutivo sancionaría las dotaciones y expediría los títulos respectivos.

Sin embargo, esta Ley no obtuvo en 1915 los resultados deseados, ya que el estado de guerra que aún vivía el país hizo imposible la debida integración de la Institución e impidió terminar los estudios necesarios para la restitución o dotación de tierras.

Fue hasta un año después de promulgada esta ley, el 19 de Enero de 1916 cuando Carranza acordó la formación de la Comisión Nacional. En esta fecha estableció también que una ley reglamentaria posterior determinaría la condición de los terrenos devueltos o adjudicados a los pueblos, así como la manera y la ocasión de dividirlos entre los vecinos; entre tanto se disfrutarían en común y las dotaciones serían provisionales.

En Septiembre Carranza dió marcha atrás, justificó la medida porque las dotaciones y restituciones se estaban otorgando en la mayoría de los casos sin ningún fundamento, y al ser revisadas o modificadas traían el descontento de los involucrados.

A) LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915, QUE DECLARA NULAS TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, OTORGADAS EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856.

"Art. 1o. Se declaran nulas :

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos.

b) Todas las concesiones, ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento.

c) Todas las diligencias de deslinde practicadas - por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación.

Art. 2o. La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de los vecinos.

Art. 3o. Los pueblos que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituírlos conforme a las necesidades de su población, - expropiándose por cuenta del gobierno.

Art. 4o. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la revolución se crearán :

a) Una Comisión Agraria

b) Una Comisión Local Agraria

c) Los Comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

Art. 5o. Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional - Agraria.

Art. 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Art. 7o. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oír el parecer de la Comisión Local - Agraria y resolverá si procede o no la restitución ; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo, a fin de que, identificandose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

8o. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Art. 9o. La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento.

Art. 10o. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro de los términos de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasando este término ninguna reclamación será admitida.

Art. 11o. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común.

Art. 12o. Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del poder ejecutivo, nombrarán la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

TRANSITORIO. Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación. Mientras no concluya la guerra civil, las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reformas, H. Veracruz, Enero seis de Mil Novecientos Quince. Venustiano Carranza Rúbrica.

Al C. Don Pastor Rouaix, Subsecretario Encargado del Despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria."  
(5)

(5) TERRONES Maria Eugenia. y ULLOA Bertha. La Reforma Agraria Carrancista. SEP. Tomo III México 1985.

#### IV. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

Para elevar a preceptos constitucionales, las reformas de orden político, social y económico que los constitucionalistas habían dictado a través de los años de la lucha armada era necesario convocar a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de Constituyente. Venustiano Carranza empezó a referirse a la necesidad de rehacer la Constitución de 1857 desde el discurso que pronunció en Hermosillo el 24 de Septiembre de 1913. Entre Diciembre de 1914 y mediados de 1916 se dieron los pasos necesarios para elaborar una nueva Constitución.

Las primeras gestiones fueron realizadas por la Comisión de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, y por la Sección Legislativa de la Secretaría de Justicia; finalmente, Carranza, José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas dieron forma a la redacción final del Proyecto de Constitución que el propio Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente reunido en Querétaro entre finales de 1916 y principios de 1917.

El gobierno carrancista fue restableciendo el orden constitucional desde mediados de Abril de 1916, decretando que se efectuaran las elecciones municipales el 3 de Septiembre y disponiendo la eliminación de jefes políticos.

Por último anunció el 14 de Septiembre que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, comprometiéndose a presentar un proyecto de Constitución que abarcara todas las reformas decretadas durante la lucha armada, para que dicho Congreso lo discutiera, aprobara o modificara: el día 19 del mismo mes expidió tanto la convocatoria como la Ley Electoral correspondiente.

#### IV. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

Para elevar a preceptos constitucionales, las reformas de orden político, social y económico que los constitucionalistas habían dictado a través de los años de la lucha armada era necesario convocar a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de Constituyente. Venustiano Carranza empezó a referirse a la necesidad de rehacer la Constitución de 1857 desde el discurso que pronunció en Hermosillo el 24 de Septiembre de 1913. Entre Diciembre de 1914 y mediados de 1916 se dieron los pasos necesarios para elaborar una nueva Constitución.

Las primeras gestiones fueron realizadas por la Comisión de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, y por la Sección Legislativa de la Secretaría de Justicia; finalmente, Carranza, José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas dieron forma a la redacción final del Proyecto de Constitución que el propio Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente reunido en Querétaro entre finales de 1916 y principios de 1917.

El gobierno carrancista fue restableciendo el orden constitucional desde mediados de Abril de 1916, decretando que se efectuaran las elecciones municipales el 3 de Septiembre y disponiendo la eliminación de jefes políticos.

Por último anunció el 14 de Septiembre que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, comprometiéndose a presentar un proyecto de Constitución que abarcara todas las reformas decretadas durante la lucha armada, para que dicho Congreso lo discutiera, aprobara o modificara: el día 19 del mismo mes expidió tanto la convocatoria como la Ley Electoral correspondiente.

En el Decreto del 14 de Septiembre se estipuló que el Distrito Federal, todos los Estados y cada territorio - nombrarían un Diputado Propietario y un Suplente por cada - setenta mil habitantes. Para ser electo diputado al Congreso de la Unión, se necesitaban los mismos requisitos exigidos - por la Constitución de 1857, aunque no podrían ser electos - los que hubieran ayudado con las armas o desempeñado empleos públicos con los gobiernos hostiles a la causa Constituciona lista.

El Artículo cinco establecía que una vez instalado el Congreso Constituyente, Carranza presentaría el proyecto de Constitución reformado para que se discutiera, aprobara o modificara. Finalmente el Artículo seis prohibía que dicho - Congreso se ocupara de otro asunto que no fuera el indicado; desempeñaría su cometido y se disolvería.

En cuanto al Primer Jefe, convocaría elecciones de poderes generales en toda la República, y una vez que se ve rificara y se instalara el Congreso General, le presentaría un informe sobre el estado de la administración pública y - entregaría el poder a quien resultara electo presidente.

Para las elecciones servirían de base el censo de 1910 y la división de 244 Distritos Electorales que se había hecho en 1912 para las elecciones del Congreso de la Unión.

Las sesiones del Congreso Constituyente se regirían por el reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros, los cuales gozarían de fuero constitu - cional durante sus funciones.

Los Constituyentes expresaron sus ideas sobre la propiedad. Para algunos era el elemento básico para que el ser humano satisficiera sus necesidades; en cambio, para otros, no era la propiedad sino el trabajo el factor esencial, y la propiedad era un elemento secundario.

Al respecto, la influencia de Andrés Molina Enriquez, se había hecho sentir. Para la redacción del artículo se contó con su colaboración como asesor, ya que él no era Diputado Constituyente. Uno de los principales autores del Artículo 27 fue el Ing. Pastor Rouaix. Tanto él como Molina y muchos de los Constituyentes, creían que lo ideal era constituir en México un régimen de pequeña propiedad, combinado con la dotación de ejidos a los pueblos.

Para hacer efectiva la Reforma Agraria, el Artículo 27 Constitucional, en su redacción original de 1917, propone el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población, el fomento de la agricultura y la prevención de la destrucción de los elementos naturales.

El texto constitucional promulgado y sancionado el 5 de Febrero de 1917, puso fin a una etapa del movimiento revolucionario mexicano. En él quedaron plasmados muchos de los anhelos que expresaban los levantamientos populares enmarcados dentro de la Revolución Mexicana.

## CAPITULO TERCERO

## LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA ACTUALIDAD

## I. PROPIEDAD EJIDAL

## A) ANTECEDENTES

El ejido es la institución clave de la Reforma Agraria y por lo tanto del derecho agrario mexicano. Con una antigua sedimentación en raíces prehispánicas, se enriquece en su denominación durante la Colonia, con la voz exitus-terreno a la salida de los pueblos, para más tarde conformar sus objetivos en las sucesivas etapas de nuestro desarrollo social, y sobremanera en la Revolución, que lo legitima en la Constitución Social de Querétaro.

El ejido es una sociedad mexicana de interés social, integrada por campesinos mexicanos, con un patrimonio social-constituído por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inajenable, intransmisible, inembargable e imprescriptible: sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley.

El ejido contemporáneo deviene como institución jurídica, en los planes y programas de la Revolución Mexicana, que culminan en la Ley del 6 de Enero de 1915.

La nueva estructura del Artículo 27 quita el sistema liberal de propiedad, por el de propiedad social; fincado en la propiedad originaria y con ello la convalidación de los sistemas autóctonos de propiedad, como el ejido. Al mismo tiempo se confirman las acciones de restitución, dotación y nuevos centros e población agrícola.

Para continuar con la etapa de reglamentación, que se inicia con las Circulares, la Ley de Ejidos de 1920, para consolidarse con los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, para seguir con la ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, constituyó un avance en el terreno legislativo en materia agraria del país, principalmente por la preocupación que reflejaba para consolidar a la institución jurídica y la organización social del ejido.

En varios artículos de esta Ley, se reconoce la personalidad jurídica de la institución ejidal, sin ninguna condición especial, a partir de la posesión provisional, para contraer tanto derechos como obligaciones de distinta clase, a través del Comisariado Ejidal, así como para recibir estímulos y preferencias fiscales, comerciales crediticias, agroindustriales y educativas, para beneficio de los núcleos ejidales constituídos o que estuviesen por constituirse.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece como autoridades internas únicamente de los ejidos que posean tierras a :

- a) Las Asambleas Generales
- b) Los Comisariados Ejidales
- c) Los Consejos de Vigilancia

## B) EL EJIDO ACTUAL

El Artículo 27 Constitucional, Fracción VII, a la letra dice : 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. (publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de Enero de 1992).

El 27 de Febrero de 1992, el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor la LEY AGRARIA, que es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. Con la publicación de esta ley, quedaron derogadas las leyes federales de Reforma Agraria; General de Crédito Rural; de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías; del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, y, parcialmente, la de Fomento Agropecuario.

La Ley Agraria contiene la reglamentación que regirá sobre la propiedad de las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales de nuestro país; la vida de los núcleos de población ejidales y comunales; las formas de relación y de asociación de los productores rurales; las instituciones gubernamentales que tendrán relación con el campo y la manera de impartir la justicia agraria.

El ejido según lo define la Ley Agraria, es el núcleo de población conformado por las tierras ejidales y los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales; sus principales características son las siguientes :

1. Tiene personalidad jurídica propia, lo que significa capacidad para realizar cualquier actividad lícita.

2. Tiene patrimonio propio, es decir, es legítimo - propietario de los bienes que posee, pudiendo disponer de ellos en la forma en que lo considere conveniente.

3. Es propietario de las tierras que la han sido dotadas o de las que hubiera adquirido por cualquier otro medio lícito.

4. Deberá operar de acuerdo con su reglamento interno, que contendrá las bases generales para la organización - económica y social del ejido.

5. Podrá asociarse para formar uniones de ejidos, - asociaciones rurales o participar en cualquier otro tipo de - sociedad civil o mercantil, para el aprovechamiento de sus - recursos y de sus tierras.

6. Podrá constituir fondos de garantía para hacer - frente a las obligaciones crediticias que contraiga.

7. Podrá terminar el régimen ejidal, mediante acuerdo de la Asamblea y previo dictamen de la Produraduría Agra - ria.

8. Podrán constituirse nuevos ejidos, para lo cual - bastará que se forme un grupo de veinte o más individuos, que elaboren un reglamento interno y que cada uno de ellos aporte una superficie de tierra.

Las tierras ejidales son aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal, o que han sido incorpora - das a éste por cualquier medio lícito.

Las tierras ejidales se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parcela - das.

La Asamblea General del ejido, de acuerdo con los - requisitos y procedimientos que marca la Ley Agraria, será la que determine el destino de las tierras que no estén formal - mente parceladas, efectuando el parcelamiento de éstas, y de - limitar las tierras ejidales que serán destinadas al asenta - miento humano y las de uso común.

Las tierras destinadas al asentamiento humano esta - rán compuestas por la zona de urbanización del ejido y por su fundo legal; son inalienables, imprescriptibles e inembarga - bles, salvo aquellas que el núcleo de población aporte para - dedicarlas a servicios públicos y los solares urbanos, que se - rán propiedad plena de sus titulares.

La Asamblea podrá acordar el aprovechamiento colec - tivo de todas las tierras productivas del ejido, en cuyo caso no se asignarán parcelas individuales a cada ejidatario.

Las tierras de uso común y las tierras parceladas - podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o apro - vechamiento. Estos contratos no podrán tener una duración ma - yor de treinta años.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo - de población, éste podrá aportar las tierras de uso común pa - ra la constitución de una sociedad mercantil que tenga como - objeto el aprovechamiento y explotación de los recursos pro - ductivos.

El usufructo (mas no la propiedad) de las tierras - ejidales, podrá ser dado en garantía en la obtención de crédi - tos por parte del núcleo de población o del ejidatario titu - lar de la parcela respectivamente.

Las tierras ejidales podrán ser expropiadas por causas de utilidad pública, según los casos descritos en el Artículo 93 de la Ley Agraria.

Según lo define la Ley Agraria, los ejidatarios son los hombres y mujeres que sean titulares de derechos ejidales.

Tienen el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas y sobre las demás tierras ejidales.

Pueden acreditar su calidad de ejidatarios con el certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con el certificado parcelario, o con la resolución relativa del Tribunal Agrario.

Tienen la facultad de designar sucesores de sus derechos ejidales, mediante la formulación de una lista de sucesión.

Pueden perder su calidad de ejidatarioso por la cesión legal de sus derechos parcelarios y de los derechos sobre las tierras de uso común; por la renuncia a sus derechos, los cuales pasan al núcleo de población ejidal; o por haber perdido sus derechos al adjudicarse su parcela a un tercero por resolución del Tribunal Agrario.

Tienen el derecho de participar en las asambleas del ejido con voz y voto.

Tienen el derecho de otorgar a otros el usufructo de su parcela, mediante renta, aparcería, mediería, participación, asociación o cualquier otra forma lícita, sin necesidad de autorización de la Asamblea ni de cualquier otra autoridad.

Podrán ceder los derechos ejidales sobre su parcela o sobre las tierras de uso común en favor de un tercero.

Podrán adquirir los derechos parcelarios de otros ejidatarios, pero no podrán acumular tierra por sobre los límites de la pequeña propiedad, ni podrán poseer más del 5% del total de las tierras que posea el ejido.

Tendrán derecho a recibir el certificado parcelario, que será expedido por el Registro Agrario Nacional y elaborado sobre la base del plano interno del ejido.

Podrán acudir ante la Procuraduría Agraria o los tribunales Agrarios para defender sus derechos cuando éstos hayan sido lesionados.

Tendrán derecho a poseer el solar que les fue asignado al momento de constituirse la zona urbana del ejido, así como a recibir, del Registro Agrario Nacional, el certificado respectivo, el cual constituye el título oficial de propiedad correspondiente.

Recibirán la indemnización correspondiente en caso de expropiación de los bienes ejidales sobre los cuales tengan derecho.

Los avecindados son aquellas personas mayores de edad que hayan residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal, y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea Ejidal o por el Tribunal Agrario.

Podrán adquirir la calidad de ejidatarios por la compra de los derechos parcelarios o de los derechos sobre las tierras de uso común de algún ejidatario, en los términos que señala la Ley Agraria.

Podrán comprar al núcleo de población ejidal, los derechos de algún ejidatario que haya fallecido sin existir sucesores, en los términos que marque la Ley Agraria.

Podrán adquirir los derechos ejidales, si hubieran poseído tierras ejidales, de manera pacífica, continua y pública, durante cinco años de buena fe o durante 10 años de mala fe.

Podrán adquirir derechos ejidales, si así se los concede la Asamblea, cuando al deslindar las tierras, resulte que hay parcelas que no han sido regularizadas o se encuentran vacantes, en el orden de preferencia a que se refiere el Artículo 57 de la Ley Agraria.

Podrán recibir del Registro Agrario Nacional, el certificado que acredite la propiedad del solar urbano que habitan, siempre y cuando sean los legítimos poseedores, o hayan sido reconocidos por la Asamblea General del Ejido.

Podrán participar de la explotación y aprovechamiento de las tierras de uso común, en los términos que fije el Reglamento Interno del Ejido.

Gozarán del derecho de tanto para la adquisición de parcelas ejidales que hubieran adoptado el régimen de dominio pleno, en los términos del Artículo 84 de la Ley Agraria.

Son órganos del ejido : La Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

La Asamblea es el órgano supremo del ejido, y en ella participan todos los ejidatarios.

Serán del conocimiento exclusivo de la Asamblea los asuntos que se listan a continuación, sobre los cuales podrá decidir :

a) La formulación y las modificaciones del reglamento interno del ejido.

b) La aceptación y separación de ejidatarios.

c) La elección y remoción del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia.

d) La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.

e) El señalamiento y delimitación de las áreas para el asentamiento humano.

f) La regularización de la tenencia ejidal de poseedores.

g) La autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.

h) La división del ejido o su fusión con otros ejidos.

i) La terminación del régimen ejidal.

j) La conversión del régimen ejidal al régimen comunal.

El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de las asambleas, así como de la representación y administración del ejido.

Estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes; tendrá entre sus funciones las de administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la Asamblea, ante la que deberá dar cuenta de los trabajos realizados y del movimiento de fondos.

El Consejo de Vigilancia es el encargado de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de ley, a lo señalado por el reglamento interno y a los acuerdos de las Asambleas y de revisar las cuentas y operaciones del comisariado. Estará constituido por un presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.

## II. PROPIEDAD COMUNAL

### A) ANTECEDENTES

Una de las características de la estructura agraria mexicana es la coexistencia de diversas formas de la tenencia de la tierra. Junto con la propiedad privada y del ejido, la legislación agraria reconoce explícitamente las tierras "que- de hecho o por derecho guardan el estado comunal". Esta es - una referencia a la propiedad comunal cuya existencia es ante- rior a la Reforma Agraria.

La propiedad comunal de la tierra, con usufructo individual o familiar, era la forma de tenencia predominante entre los pue- blos prehispánicos. Después de la conquista, la política de - tierras de los españoles, que fue elaborandose a lo largo de - tres siglos de coloniaje, afectó el desarrollo de la propie - dad comunal. Por una parte, la distribución de encomiendas y mercedes reales a los españoles y sus descendientes, constitu - yó la base del sistema latifundista.

Por otra parte, la corona española, mediante la po- lítica de resguardos procuró conservar la propiedad comunal - de los pueblos indígenas, para asegurarles una base de sub - sistencia frente a la creciente expansión de tierras de los teratenientes y encomenderos. Así fueron concedidos durante - la época colonial títulos de propiedad comunal a muchos pue - blos campesinos indígenas.

Durante la época de la Reforma Liberal, la propie - dad comunal fue objeto de un nuevo cambio. La Ley de desamor - tización de 1856 estaba dirigida contra los bienes de las cor - poraciones civiles y eclesiásticas y tenía por objeto fomen - tar la propiedad privada y el mercado libre de tierras, pero -

también las comunidades indígenas fueron consideradas como -  
corporaciones civiles, y de acuerdo con dicha legislación, -  
sus tierras debían pasar como propiedades privadas individua-  
les a manos de sus usufructuarios.

Esta norma fue confirmada por la constitución de -  
1857, por sus disposiciones quedaban extinguidas las comunidada  
des indígenas y por consiguiente, privadas de personalidad juri  
dica. Desde entonces los pueblos indígenas se vieron imposibi  
lizados para defender sus derechos territoriales.

El Plan de Ayala en su punto seis, y también la Ley  
del 6 de Enero de 1915 establecieron como una de sus finalidade  
s principales, la restitución de las tierras a los pueblos-  
despojados de ellas.

Una vez puesta en marcha la Reforma Agraria, el prim  
er código que se expide sobre dicha materia en 1934, estableci  
ó las modalidades de la restitución de tierras y las caracteri  
stísticas que debía tener la propiedad comunal.

Para dicho código, el régimen de propiedad de los -  
bienes comunales era idéntico al de los ejidos y por lo tanto,  
los derechos del núcleo de población sobre la tierra eran -  
"inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibi  
bles", razón por la cual no podrían en forma alguna enajenarse  
cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse  
en todo o en parte.

Este código y los que le siguiente  
no concedieron la debida atención a la propiedad comunal; "efectivamente, -  
en los Artículos 143 a 145 del Código Agrario de 1942 se desco  
noció por completo el régimen de la propiedad comunal" (6)

(6) DELGADO MOYA Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana  
Edit. Pac México 1992.

Dada la insuficiencia de las disposiciones contenidas en dicho código , fue expedido en 1958 un reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación - de bienes comunales.

En los Artículos 14 y 17 del mismo, se estableció - el derecho de titulación en propiedad privada de los terrenos que poseían individualmente los comuneros o propietarios que no lo fuesen, siempre que no rebasaran el límite de 50 hectáreas y que la adjudicación individual fuese aceptada, reconocida y respetada por la comunidad.

Con base en esto, la Reforma Agraria disolvió y convirtió en propiedad privada muchas comunidades.

## B) LA PROPIEDAD COMUNAL ACTUAL

La propiedad comunal se encuentra enmarcada en el -  
Artículo 27 Constitucional frac. VII que a la letra dice :

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.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra.

La Ley Agraria contiene la reglamentación sobre la propiedad de las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales de nuestro país; la vida de los núcleos de población ejidales y comunales; las formas de relación y de asociación de los productores rurales; las instituciones gubernamentales que tendrán relación con el campo y la manera de impartir la justicia agraria.

Ley Agraria. (7)

"El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad.

Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal.

La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio a oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo.

El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La Asamblea podrá decidir y transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo.

La comunidad implica el estado individual del comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su Asamblea, con los requisitos previstos en la Ley Agraria.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido. Cuando los inconformes con la conversión al régimen ejidal formen un número mínimo de 20 comuneros, éstos podrán mantenerse como comunidad con las tierras que les corresponden.

Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta Ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este capítulo"

### III. PEQUEÑA PROPIEDAD

#### A) ANTECEDENTES

No hay una definición de esa institución agraria - que dé la claridad y la sistematización jurídica correspondiente. Esto permitiría aclarar la clasificación de la propiedad, las características del terreno y otros aspectos con figurativos para darle la solidez y protección a la auténtica pequeña propiedad.

En el constituyente del diecisiete se reconoce la importancia de la pequeña propiedad para fines agrícolas y - ganaderos. Se menciona en el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional la necesidad de dictar las medidas para impulsar el desarrollo de la pequeña propiedad, igualmente en la fracción séptima, se les reserva a las entidades federativas fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueña - una persona física o moral respectivamente.

Otra variable jurídica a considerar era lo pres - crito en el Artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, en el que otorgaba la garantía constitucional a los propieta - rios de los predios que hubieren resultado perjudicados con una resolución del Poder Ejecutivo de la Nación, de poder - ocurrir a los tribunales a defender sus propiedades. Para el ejercicio de la acción se contaba con el plazo de un año a partir de la resolución.

El excesivo empleo del amparo por los propietarios que se les hubiesen afectado sus tierras y aguas con las acciones de restitución y dotación a favor de los ejidos, dió lugar a la reforma del Artículo 27 (10 de Enero de 1934), en

el que se incorporaron nuevos elementos a la pequeña propiedad para que quede a salvo de afectaciones. En el párrafo tercero y en la fracción quince se condiciona al pequeño propietario la explotación de su predio a efecto de brindarle protección jurídica.

Este instrumento jurídico no aclara y define lo relativo a la pequeña propiedad. Por lo tanto, en la adición al Código Agrario del Artículo 52 Bis (6 de Marzo de 1937), se declaran inafectables los terrenos dedicados a la ganadería para producir leche o carne. En el primer caso para criar 300 cabezas y en el segundo hasta quinientas.

" Se puede marcar como punto decisivo, en el apartado de la pequeña propiedad, las reformas y adiciones de las fracciones catorce y quince del Artículo 27 Constitucional (12 de Febrero de 1947), en el que se amplía la cobertura jurídica de los propietarios para el uso del amparo agrario. El párrafo tercero de la fracción catorce establece que : Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas ". (8)

Hay algo más preciso al determinar las equivalencias de los terrenos, tomando como base una hectárea de riego o humedad de primera y la máxima extensión que un propietario pueda detentar.

(8) CERVANTES MEDINA Jose Ramón. Derecho Agrario. Colección de Textos Jurídicos Universitarios Edit. Harla México 1986.

Así, se consideran por una hectárea de riego dos - de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, o bien - ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Con estos - parámetros, la pequeña propiedad agrícola en explotación no podía exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, de 200 hectáreas de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, de 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, y de 300 hectáreas si se destinan a cultivos cítricos como el plátano, caña de azúcar, café, henequén, vid, olivo, quina, - vainilla, cacao o árboles frutales, en tanto que para la pequeña propiedad ganadera la determinante es la extensión de terrenos para alimentar hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor, considerando también la capacidad forrajera de los terrenos.

Otros aspectos que introdujo la modificación constitucional es el incentivo a los propietarios o poseedores con - certificado de inafectabilidad para modificar la calidad de - los terrenos agrícolas y ganaderos con obras de riego, drenaje, u otra clase de infraestructura, quedando protegidas de cual - quier afectación, no obstante rebasar los máximos establecidos de terreno.

Este criterio jurídico, que en múltiples ocasiones - fue manejado para retrasar, y, en algunos casos, coartar las acciones agrarias, lo recogen y legitiman las leyes reglamentarias en materia agraria, hasta la vigente Ley Federal de Reforma Agraria en los Artículos 249 y 259.

Todo este marco jurídico resulta insuficiente para esclarecer cuestiones como la extensión máxima de terreno, - ya que se consideran la calidad de la tierra y en otros casos su destino (cultivo cíclicos) otro aspecto es la propiedad en explotación, donde el interrogante es, qué extensión se debe considerar en explotación, la totalidad o un porcentaje de - acuerdo a condiciones climatológicas y clase de cultivo.

## B) PEQUEÑA PROPIEDAD ACTUAL

El Artículo 27 Constitucional reformado, reconoce - tres formas de propiedad rural; el ejido, la comunidad y la - pequeña propiedad individual.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad indivi - dual, la fracción XV del Artículo 27 Constitucional y el títu - lo quinto de la Ley Agraria trata todo lo referente a ésta, - señalando los tres tipos de pequeña propiedad rural que existe en el país; la agrícola, la ganadera y la forestal.

Además, se detallan los límites a la extensión de - la pequeña propiedad, de acuerdo con la clase de tierra o con el coeficiente de agostadero de la región, así como las exten - siones máximas y cultivos especiales, y la posibilidad de ha - cer mejoras a la tierra, sin alterar esa clasificación. Final - mente, se establece la posibilidad de convertir una clase o tipo de pequeña propiedad individual a otra, de acuerdo con lo que señala la Ley Agraria.

La pequeña propiedad agrícola no puede exceder de - 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalen - tes en otras clases de tierras, el criterio que condujo al - establecimiento de estas dimensiones fue el de productividad, entendiéndose que ésta debería producir lo suficiente para - satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media.

La pequeña propiedad agrícola en explotación es ina - fectable y cuando se hubiese conferido el certificado corres - pondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de am - paro y las autoridades que concedan dotaciones que le afecte, incurren en responsabilidad por violación a la Constitución.

Tipos de pequeña propiedad :

- I. Tierras Agrícolas
- II. Tierras Ganaderas
- III. Tierras Forestales.

I. Tierras Agrícolas, son los suelos utilizados - para el cultivo de vegetales de riego o humedad de primera, - que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras;

- 1. 100 hectáreas de riego o humedad de primera.
  - a) 200 hectáreas de temporal.
  - b) 400 hectáreas de agostadero de buena calidad.
  - c) 800 hectáreas de bosque, monte, o agostadero en terrenos áridos.

2. 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón.

3. 300 hectáreas si se destinan al cultivo de : - plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, - olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

II. Tierras ganaderas, son los suelos utilizados - para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida;

a) La pequeña propiedad ganadera, es la que no excede de la necesaria para mantener 500 cabezas de ganado o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, atendiendo los factores topográficos, - climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de la tierra de cada región.

b) A la pequeña propiedad ganadera le corresponde - una superficie de 400 hectáreas normalmente pero esta cantidad puede variar, por ejemplo:

- Una hectárea puede mantener una cabeza de ganado (buena tierra).

- Dos hectáreas mantienen una cabeza de ganado (tierra regular).

- Seis hectáreas mantienen una cabeza de ganado (tierra árida).

Con el certificado agropecuario, los ganaderos pueden producir para la alimentación del ganado y comercializar los excedentes.

III. Tierras forestales, son los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

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

Las tierras que conforme a lo dispuesto en la Ley Agraria excedan la extensión 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.

#### IV. TRIBUNALES AGRARIOS

##### A) MARCO NORMATIVO

1. Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la Constitución. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992).

2. Ley Agraria (Publicada en el D.O.F. el 26 de Febrero de 1992).

3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (Publicada en el D.O.F. el 26 de Febrero de 1992; reformada el 30 de Junio de 1993 ).

4. Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (Publicado en el D.O.F. el 13 de Mayo de 1992).

Las reformas a dicho reglamento se publicaron en el D.O. F. el 20 de Julio de 1993.

El 6 de Enero de 1992 fue publicado el Decreto que reformó el Artículo 27 Constitucional y dispuso el establecimiento de Tribunales Agrarios en su fracción XIX, que a la letra dice :

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas-

con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la Ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

El 26 de Febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Agraria que a la letra dice :

Artículo 10. La presente ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios :

Artículo 10. Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que corresponde, 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.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

Artículo 10. El presente Reglamento tiene por objeto definir la estructura orgánica de los tribunales agrarios, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de los mismos.

Los Tribunales Agrarios, son los órganos especializados y facultados legalmente para conocer, substanciar y resolver los juicios y procedimientos agrarios. Son de carácter Federal y gozan de total independencia y autonomía, se dividen en :

1. Tribuna Superior Agrario y
2. Tribunales Unitarios Agrarios.

### B) TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

El Tribunal Superior Agrario es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria. Estará integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá y un supernumerario que suplirá las ausencias de los titulares ( Artículo 2o. del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

Contará además con los siguientes órganos, unidades administrativas y servidores públicos :

1. Secretario General de Acuerdos
2. Contraloría Interna
3. Dirección General de Asuntos jurídicos y
4. Unidad de Atención e Información al Público.

El Tribunal Superior Agrario, entró en funciones el 8 de Julio de 1992, teniendo su primera sesión jurisdiccional el 21 de Julio del mismo año, el cual tiene su sede en el Distrito Federal.

Entre las atribuciones del Tribunal Superior Agrario destaca la resolución de los asuntos que integran el llamado rezago agrario.

Para resolver esta situación, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Tribunal Superior Agrario establecieron con respecto a las atribuciones de cada quien la transferencia ordenada de los expedientes del rezago agrario, ya que la ley dispone que aquellos expedientes se remitan al Tribunal Superior Agrario debidamente integrados y en estado de resolución. (Decreto de Reforma al Artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992, y Artículo 4 transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer :

1. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios, en Juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o concernientes a límites de las tierras de uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles.

2. Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativos a restitución de tierras.

3. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.

4. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios. (Artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El Artículo 16 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios pone a cargo del Presidente del Tribunal Superior Agrario rendir un informe anual ante el Tribunal Superior Agrario y los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios, para dar cuenta del estado que guarde la administración de la justicia agraria, de la jurisprudencia, de los principales precedentes y para formular recomendaciones tendientes a la actualización y modernización de los tribunales agrarios.

"El Tribunal Superior Agrario ha resuelto el 91% de los expedientes recibidos en 1992; el 87% de los recibidos en 1993, y el 76% de los que han llegado a 1994.

En suma se han resuelto el 86% del total de asuntos radicados.

Hasta el mes de Junio de 1994, los Tribunales agrarios ya han dictado 13,880 sentencias, relativas a dotación, ampliación y nuevos centros de población, concedieron en total, 1,126,059 hectáreas a 70,825 peticionarios". (9)

Ninguna autoridad ajena a ellos ha tenido intervención alguna en el contenido de sus resoluciones. Al conducirse con absoluta autonomía y ejercer con plenitud la jurisdicción, estos Tribunales Agrarios han asumido la responsabilidad de la justicia en el campo, cada uno de ellos en el espacio de su competencia material y territorial.

(9) TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. "Segundo Año de Justicia Agraria", Informe 1993-1994. México 13 de Julio de 1994. p.1

### C) TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS

Cada Tribunal Unitario Agrario estará a cargo de - un magistrado numerario y contará con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos :

- a) Un Secretario de Acuerdos
- b) Los Secretarios que acuerde el Tribunal Superior
- c) Actuarios y Peritos
- d) Unidad de Asuntos Jurídicos
- e) Unidad de Registro, Seguimiento y Archivo y
- f) Unidad Administrativa.

(Artículo 5o. del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios).

Los Tribunales Unitarios Agrarios, la primera línea de la nueva justicia agraria, la más cercana a los campesinos, fueron instituidos a partir de un acuerdo sobre competencia territorial expedido el 8 de Mayo de 1992. En Septiembre de ese mismo año iniciaron su funcionamiento treinta y cuatro - Tribunales Unitarios.

Los Tribunales Unitarios Agrarios serán competentes para conocer y resolver sobre :

1. Las controversias por límites de terrenos entre - dos o más núcleos de población ejidal y comunal y de éstos - con pequeños propietarios y sociedades.

2. La restitución y reivindicación de tierras, bos - ques y aguas a los núcleos de población ejidal y comunal.

3. El reconocimiento del régimen comunal.

4. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.

5. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí.

6. De controversias relativas a la sucesión de de rechos ejidales y comunales.

7. De las nulidades previstas en las fracciones - VIII y IX del Artículo 27 de la Constitución en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que con travengan las leyes agrarias.

9. De las omisiones en que ocurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas.

" Durante el período comprendido entre Septiembre de 1992 y Junio de 1994, los Tribunales Unitarios asumieron el conocimiento de 24,326 asuntos. Su origen fue el siguiente : 9,147 expedientes de las Comisiones Agrarias Mixtas; 1,003 del Cuerpo Consultivo Agrario; 1,652 de diversas autoridades; y 12,554 nuevas demandas. De ese total 10,658 han sido resueltos por sentencia; 486 por convenio; 3251 por otras determinaciones jurisdiccionales y 8,019 se hallaban en trámite al 30 de Junio de 1994.

Por último al concluir Junio de 1994, en 8 Tribunales Unitarios se habían resuelto el 100% de los asuntos recibidos de las Comisiones Agrarias Mixtas; en 15 Tribunales, el 95%; en 5 Tribunales más del 80%; y sólo en 4 Tribunales,

menos de esta última cifra porcentual.

En números globales, el abatimiento del rezago agrario en todo el país, por lo que toca a la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios es del 91% " (10)

(10) TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. Ob. cit. p.12 y 13.

## V. PROCURADURIA AGRARIA

La creación de la Procuraduría Agraria se establece en la Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional.

Artículo 27 Constitucional (6 de Enero de 1992)  
Fracción XIX.

Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones - que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. Así como las relacionadas con la tenencia de las tierras de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria. (Artículo 134 de la Ley Agraria).

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional que entró en vigor el 27 de Febrero de 1992, prevé en su título séptimo la naturaleza, estructura y atribuciones de este órgano encargado de procurar justicia en favor de los campesinos.

La Procuraduría Agraria tendrá su domicilio en la Ciudad de México, D.F. y establecerá delegaciones en todos los Estados de la República, así como oficinas en los lugares que estime conveniente.

Como parte de sus funciones, la Procuraduría Agraria se encargará de :

1. La defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos, posesionarios y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento interior, cuando así se lo soliciten, o de oficio.

2. Asesorar sobre las consultas jurídicas que le sean planteadas y que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria.

3. Promover y procurar la conciliación de intereses en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

4. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de las autoridades agrarias y emitir las recomendaciones pertinentes.

5. Vigilar e inspeccionar conjuntamente con autoridades locales de defensa de los derechos de sus asistidos.

6. Asesorar y representar en su caso a las personas a que se refiere la primera atribución, en trámites y gestiones para obtener la regularización y certificación de derechos agrarios ante las autoridades correspondientes.

7. Promover la pronta procuración de justicia agraria para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

8. Atender las denuncias que le presente el comité - de vigilancia del ejido sobre las irregularidades en que incurra el Comisariado Ejidal.

Adicionalmente a estas funciones, la Procuraduría - Agraria intervendrá en los siguientes asuntos :

a) Convocar a asamblea cuando por incumplimiento del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, se lo soliciten por lo menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios de un núcleo agrario.

b) Enviar a un representante a las Asambleas Ejidales en que se aborden asuntos de las fracciones VII a XIV del Artículo 23 de la Ley Agraria, relativas a la tenencia de la tierra y firmar el acta correspondiente.

c) Convocar a asamblea cuando así lo solicite el - veinticinco por ciento del total de ejidatarios y que tenga como objetivo remover de su cargo a los representantes del núcleo, en los términos de los Artículos 24 al 28, 31 y 40 de la Ley Agraria.

d) Recibir las denuncias relativas a la privación de tierras o aguas que sufran los ejidos y comunidades; las impugnaciones en la asignación de tierras realizadas por la Asamblea del Ejido, en los términos del Artículo 61; y las inconformidades con la proporción asignada a cada ejidatario sobre la cantidad pagada por concepto de indemnización.

Para el ejercicio de sus atribuciones y por la importancia de la Procuraduría Agraria, la Ley ha dispuesto - que las autoridades federales, estatales y municipales, así - como las organizaciones agrarias colaboren estrecha y eficientemente con este nuevo organismo.

La Procuraduría Agraria estará presidida por un procurador. Se integrará, además, con 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. (Artículo 139 de la Ley Agraria).

El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. (Artículo 142 de la Ley Agraria).

Resulta fundamental reconocer que el trabajo de la Procuraduría Agraria se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos. La Procuraduría no es una autoridad agraria; su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, la asesoría y representación de los sujetos de derecho.

## VI. REGISTRO AGRARIO NACIONAL

## Marco Legal Básico.

Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la -  
Constitución. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación  
el 6 de Enero de 1992).

Ley Agraria (Publicada en el D.O.F. el 26 de Febrero  
de 1992).

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional -  
(Publicado en el D.O.F. el 11 de Agosto de 1992). Las refor -  
mas a dicho Reglamento se publicaron en el D.O.F. el 27 de -  
Abril de 1993.

Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras  
al Interior del Ejido (Publicadas por el D.O.F. el 25 de Sep -  
tiembre de 1992).

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certifica  
ción de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. (Publica -  
do en el D.O.F. el 6 de Enero de 1993).

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (Pu -  
blicado en el D.O.F. el 30 de Marzo de 1993).

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (Publicada -  
en el D.O.F. el 26 de Febrero de 1992).

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (Pu -  
blicado en el D.O.F. el 13 de Mayo de 1992).

## VI. REGISTRO AGRARIO NACIONAL

## Marco Legal Básico.

Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la -  
Constitución. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación  
el 6 de Enero de 1992).

Ley Agraria (Publicada en el D.O.F. el 26 de Febrero  
de 1992).

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional -  
(Publicado en el D.O.F. el 11 de Agosto de 1992). Las refor -  
mas a dicho Reglamento se publicaron en el D.O.F. el 27 de -  
Abril de 1993.

Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras  
al Interior del Ejido (Publicadas por el D.O.F. el 25 de Sep -  
tiembre de 1992).

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certifica -  
ción de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. (Publica -  
do en el D.O.F. el 6 de Enero de 1993).

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (Pu -  
blicado en el D.O.F. el 30 de Marzo de 1993).

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (Publicada -  
en el D.O.F. el 26 de Febrero de 1992).

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (Pu -  
blicado en el D.O.F. el 13 de Mayo de 1992).

Los orígenes del Registro Agrario Nacional datan de la época postrevolucionaria, (1928), cuando estaba bajo su - operación el registral de las decisiones del Ejecutivo Fede - ral en materia agraria y los traslados que se operaban con mo - tivo de los derechos sucesorios de ejidatarios.

Su primer reglamento se emite y se pone en práctica durante el régimen del Presidente Plutarco Elías Calles, el 24 de Abril de 1928, con el nacimiento de la Comisión Nacio - nal Agraria.

En 1934 el Registro Agrario pasa a formar parte del Departamento Agrario. En 1942 se le ubica en la Dirección General de Derechos Agrarios del Departamento de Asuntos Agra - rios y Colonización. En 1973 esta Institución pasa a ser de Oficina del Registro Agrario a Dirección de Registro Agrario - Nacional y Catastro.

Con la nueva ley agraria y, a partir del reglamento interior emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el - Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de Agosto de - 1992, reformada en Abril de 1993, El Registro Agrario Nacio - nal tiene funciones diferentes.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcen - trado de la Secretaría de la Reforma Agraria, que tiene la - función de llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad de los documentos derivados de la aplicación de la ley.

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

1. Los planos y delimitaciones de las tierras del -  
ejido.
2. Los títulos primordiales de las comunidades.
3. Los certificados o títulos que amparen derechos -  
sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios-  
y comuneros.
4. Los planos y documentos relativos al catastro y  
censos rurales.
5. Los documentos relativos a las Sociedades Mercan-  
tiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o  
forestales.
6. Los decretos de expropiación de bienes ejidales y  
comunales.
7. Diversos documentos mencionados en la Ley Agraria,  
entre los cuales están :
  - a) Los terrenos nacionales y los denunciados como -  
baldíos.
  - b) El reglamento interno de los ejidos.
  - c) La lista de sucesores formulada por el ejidatario.
  - d) Las actas constitutivas de uniones de ejidos, de-  
asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de pro-  
ducción rural.
8. Las resoluciones administrativas o judiciales que  
reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o  
comunales, entre las cuales se encuentran :

a) El acta de las asambleas ejidales o comunales - donde se hayan discutido los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del Artículo 23 de la Ley Agraria.

b) La resolución de los Tribunales Agrarios sobre - la asignación de parcelas a poseionarios, en los términos - del Artículo 48 de la Ley Agraria.

c) El documentos donde se haga constar la enajena- ción (venta) de los derechos ejidales de un ejidatarios.

d) El acta de asamblea que autoriza la adopción del pleno dominio sobre las parcelas.

e) La separación de ejidatarios del régimen ejidal, para que se efectúen las cancelaciones correspondientes.

f) La escritura pública de constitución de nuevos - ejidos.

g) Las inscripciones correspondientes a la adquisi- ción de tierras, que queden incorporadas al ejido.

h) Los documentos que se refieran a la conversión - de un ejido en comunidad y viceversa.

Las oficinas centrales del Registro Agrario Nacio - nal ubicadas en la Ciudad de México, funcionan con carácter - eminentemente normativo y de supervisión del servicio regis - tral, ya que todos los servicios registrales se presentan en - las Delegaciones de los Estados. Así los campesinos que re - quieren de cualquier servicio no tienen necesariamente que - trasladarse a la ciudad de México, como sucedía antes.

## CAPITULO CUARTO

## PROPOSICIONES Y SUGERENCIAS

## I. REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1992.

El 7 de Noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal - presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma al Artículo 27 Consitucional.

De la iniciativa se puede destacar :

1. Se eleva a rango Constitucional las formas de - propiedad ejidal y comunal de la tierra.

2. Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación.

3. Se protege la integridad territorial de los pue-  
blos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los e-  
jidos y comunidades.

4. Se regula el aprovechamiento de las tierras de-  
uso común de ejidos y comunidades, y se promueve su desarro-  
llo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

5. Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre  
su parcela, garantizando seu libertad y estableciendo los -  
procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidata-  
rios.

6. Culmina el reparto agrario.

7. Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, cuando el ejidatario así lo decida.

8. Se establecen los Tribunales Agrarios y un órgano específico para la procuración de la justicia agraria.

9. Se permite la participación de las Sociedades - Civiles y Mercantiles en el campo.

10. Las acciones de fomento y desarrollo benefician, además de la agricultura, a las otras actividades rurales.

## A) APROBACION Y PUBLICACION

" El 7 de Noviembre de 1991 el Ejecutivo de la Nación presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma al Artículo 27 Constitucional.

El 4 de Diciembre del mismo año, la LV Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó en lo general la iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional.

Los días 5 y 6 de Diciembre de 1991, se continuó - en el Pleno de la Cámara de Diputados con la discusión a nivel particular, para quedar conformada la minuta correspondiente, donde se asentaron alrededor de 29 modificaciones a la iniciativa propuesta por el ejecutivo.

Por su parte el 23 de Diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores aprobó las reformas al Artículo 27 Constitucional.

Finalmente, el 3 de Enero de 1992, la Comisión Permanente recibió la aprobación de las reformas del Artículo - 27 Constitucional por parte de los 31 Congresos Estatales.

Así pues, el 6 de Enero de 1992 el Decreto que contiene las reformas al Artículo 27 de nuestra Constitución, - fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, y dichas disposiciones entraron en vigencia al día siguiente" (11)

(11) PROCURADURIA AGRARIA. Manual del Visitador. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) México. 1993.

En síntesis se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV y VI primer párrafo; VII: XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del Artículo 27 de la Constitución.

Esta Reforma mantiene la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, y la facultad de la misma para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

En síntesis se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV y VI primer párrafo; VII: XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del Artículo 27 de la Constitución.

Esta Reforma mantiene la propiedad originaria de - la nación sobre tierras y aguas comprendidas en el territo - rio nacional, y la facultad de la misma para imponer a la - propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

## B) LAS REFORMAS FUNDAMENTALES

En el nuevo Artículo 27 Consitucional se introdu -  
cen siete grantes modificaciones :

I. Se declara el fin del reparto agrario y el com -  
bate intensivo al rezago agrario.

II. Se reconoce de modo explícito la personalidad -  
jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.

III. Se dá seguridad plena a las tres formas de -  
propiedad rural.

IV. Se establece la autonomía de la vida interna -  
de ejidos y comunidades.

V. Se reconoce a los sujetos de derecho agrario.

VI. Se permite la formación de sociedades civiles -  
o mercantiles en el campo; y

VII. Se crean medios para la procuración e impart i -  
ción de una justicia agraria ágil y expedita.

El Fin del Reparto Agrario.- Al inicio de los años  
setentas, las acciones de dotación y restitución de tierras,  
tomaron dimensiones sin precedentes, por la gran cantidad de  
solicitudes que se presentaban. El instrumento jurídico que  
permitió esas medidas fue la Ley Federal de la Reforma Agraria,  
publicada en 1971.

Sin embargo el reparto de tierras ya no es posible, porque ya no hay más tierras que repartir; por lo tanto se deben readecuar las posibilidades y mecanismos a las condiciones existentes, porque la seguridad en la tenencia de la tierra no sería realidad, y, sobre todo porque significa engañar a los campesinos con algo imposible de cumplir. Por ello, el Artículo 27 Constitucional reformado ya no considera acciones de reparto agrario, al derogarse las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV que contenían esta obligación del Estado.

Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de los Núcleos de Población Ejidales y Comunales.- El hecho de dar un reconocimiento constitucional a la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades significa reconocer lo que por derecho les corresponde a estos núcleos de población, así como brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre las tierras que trabajan y el lugar en que viven.

Seguridad Plena a las Tres Formas de Propiedad Rural.- El Artículo 27 Constitucional reformado reconoce tres formas de propiedad rural; el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad individual.

Para hacer real la seguridad en la tenencia de la tierra, se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuyo objetivo es el de otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa. (Artículo 56 de la Ley Agraria).

Autonomía de la Vida Interna de Ejidos y Comunidades.- El nuevo Artículo 27 Constitucional señala en su fracción séptima lo referente a los órganos del núcleo de población ejidal o comunal.

Tales órganos son : La Asamblea, El Comisariado y el Consejo de Vigilancia, y sustituyen a los que anteriormente se conocían como autoridades internas del ejido o la comunidad. Esto significa que en los núcleos agrarios hay una participación más democrática.

En suma, los campesinos tienen ahora la más amplia facultad constitucional para tomar sus propias decisiones. Se abre una nueva relación entre las instituciones que brindan un servicio social o resuelven las controversias y los núcleos agrarios, que son quienes determinan cómo resolver sus asuntos y a qué instancias recurrir.

Reconocimiento de los Sujetos de Derecho Agrario.- La Ley Agraria considera como sujetos a : Ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas (Artículo 135 Ley Agraria).

Por su parte, uno de los ordenamientos complementarios de la Ley Agraria, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, encarga a esa Institución la defensa de los derechos de los posesionarios, los nacionaleros y los colonos. Es decir, todos los campesinos tienen derecho a recibir los beneficios que la Ley Agraria otorga, así como los servicios que en forma gratuita proporciona la Procuraduría Agraria.

Posibilidad de Formar Sociedades Civiles o Mercantiles en el Campo.- El Artículo 27 Constitucional, en su fracción IV considera, además de las formas de asociación ya conocidas (uniones de crédito, asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural), la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. También se establece que en ningún caso las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, podrán tener mayor extensión que la equivalente a 25 veces la pequeña propiedad individual. En los títulos IV y VI de la Ley Agraria se describen tanto las sociedades rurales como las propietarias.

Procuración e Impartición de una justicia Agraria-Agil y Expedita.- Otro de los objetivos de las reformas hechas al Artículo 27 Constitucional es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campo. Por tal motivo, con la reforma al Artículo 27 Constitucional fracción XIX y la promulgación de la Ley Agraria nacieron nuevas Instituciones. Estas son :

Tribunales Agrarios

Procuraduría Agraria

Registro Agrario Nacional

II. APOYOS COMPLEMENTARIOS A LA REFORMA DEL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL.

A) PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULA -  
CION DE SOLARES URBANOS ( PROCEDE)

Dentro del marco de acción de la Ley Agraria, y -  
con el propósito de especificar procedimientos y agilizar su  
aplicación, el 6 de Enero de 1993 se promulgó el Reglamento-  
de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos -  
Ejidales y Titulación de Solares ( PROCEDE )

Este Programa es importante toda vez que " en el -  
país existen más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, -  
que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, los -  
cuales cuentan con aproximadamente 4.6 millones de parcelas-  
y 4.3 millones de solares urbanos " (17)

Los objetivos del PROCEDE son :

1. Dar a los ejidatarios seguridad jurídica sobre-  
sus tierras.
2. Auxiliar a la Asamblea en la determinación del-  
destino de las tierras ejidales.
3. Regularizar la tenencia de la tierra.
4. Reconocer y certificar la propiedad ejidal y ti-  
tular los solares urbanos.
5. Reconocer y certificar los derechos individua -  
les correspondientes.

(17) TRIBUNALES AGRARIOS III Foro Nacional de Justicia Agraria  
Tabasco Mayo 27 1994. p. 6

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Pero no hay que olvidar que el Artículo cuarto transitorio de la nueva Ley Agraria, reconoce plena validez a los documentos legalmente expedidos con base en la legislación - que se deroga. Por eso los títulos y certificados que amparen derechos de los ejidatarios servirán como base para la expedición de los certificados y títulos previstos en esta Ley.

Los beneficiarios directos del PROCEDE son los ejidatarios, los poseionarios y los avecindados. Este programa se aplica en todos aquellos ejidos que así lo soliciten por medio de sus Asambleas y en forma voluntaria.

Las Instituciones Públicas involucradas en la ejecución directa del PROCEDE son :

1. La Procuraduría Agraria.
2. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
3. El Registro Agrario Nacional.

Coadyuvan además, en la coordinación, normatividad y operación del programa :

- a) La Secretaría de la Reforma Agraria.
- b) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos; y
- c) La Secretaría de Desarrollo Social.

LA PROCURADURIA AGRARIA.- Promueve la ejecución - del PROCEDE con los ejidos, garantizando la observancia de - los derechos de los núcleos de población ejidal y de los ejidatarios, poseionarios y avecindados.

EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.- Realiza los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales.

EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Formaliza la regularización de la tenencia de la tierra ejidal mediante el registro, control y expedición de los certificados y títulos correspondientes, garantizando seguridad documental.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Propone acciones institucionales, orientadas a la regularización de la tenencia de las tierras ejidales y coadyuvar en la aportación de información documental sobre los ejidos.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.- Coadyuva en el desarrollo del PROCEDE y promueve la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selvas.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.- Emite las normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización del ejido y su reserva de crecimiento, así como vigilar el cumplimiento de aquellas.

El protagonista principal del PROCEDE es la Asamblea. A ella le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada, también tomará la decisión de regularizar la tenencia de la tierra como más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la Ley establece. Para garantizar la libertad y democracia en la toma de los acuerdos y el respeto a los derechos de los integrantes del núcleo ejidal.

## B) PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO ( PROCAMPO )

"PROCAMPO es un programa de apoyos directos a los - productores rurales, que con una inversión de 11, mil 700 millones de nuevos pesos iniciará operaciones en el campo nacional " (13)

Ante los reclamos de los campesinos y sus organizaciones, para, con su participación, modernizar los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria y forestal se debe apoyar este sector porque es necesario mejorar las condiciones de vida de la población rural y responder a los desequilibrios del mercado internacional, toda vez que el nivel de vida en el campo es menor a la mitad del registrado en las ciudades y más del 27% de nuestra población vive del campo, - generando al rededor del 8% de la producción nacional.

Otra razón para apoyar al campo es que los mercados internacionales de granos y oleaginosas se caracterizan por los elevados subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores.

Esta situación genera un contexto internacional poco favorable para el sector agrícola, pues los precios internacionales de los principales productos agropecuarios no reflejan los costos reales de producción.

(13) SARH. Programa de Apoyos Directos al Campo México 1994

Los objetivos del PROCAMPO son :

1) Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de - productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales. Estos últimos destinan una parte importante de su producción al autoconsumo.

2. Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad.

3. Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores - agrícolas.

4. Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.

5. Lograr que los consumidores nacionales tengan - acceso a los alimentos a menor precio.

6. Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola.

7. Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, - así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente.

En cuanto a los apoyos directos los productores recibirán un apoyo por hectárea conforme a las características agronómicas y comerciales de su región, ya que las condiciones de producción y comercialización pueden ser distintas.

Serán sujetos de apoyo las superficies que en los tres años anteriores al mes de Diciembre de 1993, hayan sido sembradas con alguno de los siguientes cultivos : algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Estos cultivos son los que actualmente reciben un apoyo en respuesta a los subsidios que otorgan los países desarrollados.

Las superficies dedicadas a otros cultivos no enfrentan diferencias de precios en los mercados internacionales, que ameriten apoyos directos dentro del mercado interno.

Requisitos para ser beneficiario del PROCAMPO :

Pueden ser beneficiarios del PROCAMPO personas físicas, empresas, asociaciones de participación y otras organizaciones dedicadas a la explotación directa de la tierra.

Los requisitos a llenar son :

a) Talón comprobatorio del registro en el directorio de productores, en caso de tenerlo.

b) Documento con validez legal que lo acredite como titular o usufructuario de la superficie elegible de apoyo.

c) Poder notarial de actos de administración, pleitos y cobranzas ( empresas ).

d) Identificación oficial.

PROCAMPO contará con mapas y material computarizado basado en el Directorio de Productores, realizado entre Junio y Septiembre de 1993, con el objeto de que cada región cuente con la información fidedigna sobre las superficies elegibles.

La validación del uso de los recursos de PROCAMPO se realizará por una parte a nivel institucional en el que interviene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con la Auditoría General de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Por otra parte, operará el control social, en el que participan los productores de manera directa y permanente en la vigilancia y en el manejo correcto y transparente de los recursos para que éstos lleguen a sus destinatarios oportunamente.

Cuando algún servidor público no cumpla con la normatividad de PROCAMPO, éste será sancionado con base a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, si el productor no cumpliera alguna de las obligaciones especificadas en PROCAMPO, como la de dedicar su tierra a alguna de las actividades permitidas, las sanciones serán las siguientes, dependiendo de la gravedad de la infracción :

- a) Retiro del apoyo al que tenga derecho.
- b) Ser sujeto de responsabilidad penal, si los actos realizados constituyen un delito.

## C) PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE LA CARTERA VENCIDA.

## a) INTRODUCCION

Desde hace algunos años, la economía mexicana se encuentra en un proceso de profundos cambios estructurales.- La desincorporación de importantes empresas y sectores en manos del Estado, la liberalización económica, y el mayor grado de apertura hacia el exterior son las características más visibles del ajuste estructural.

El sistema financiero, junto con el sector agropecuario, son los sectores que han sufrido las transformaciones más radicales, la privatización de la banca, ha significado un cambio trascendental en toda la estructura productiva de la economía. El sector agropecuario por su parte, es objeto de un programa de modernización y de reconversión productiva, en vista de la disminución de subsidios y de la apertura comercial a la que ha sido sometido.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional es otro cambio radical, que busca abrir opciones en el campo, aunque sus efectos se verán en el mediano y largo plazo.

El crédito de la banca llega al campo para apoyar principalmente a la ganadería; en segundo lugar a la agricultura; en tercer lugar a la agroindustria; y en menor proporción a la pesca. De los recursos canalizados a la agricultura más de la mitad se aplican a los granos básicos : maíz, trigo, frijol y sorgo.

La situación del campo en los últimos cuatro años ha significado una difícil situación para los productores.

Se retiraron los subsidios y se alinearon los precios nacionales a los precios internacionales. Asimismo, se redujeron las instancias gubernamentales para la comercialización de los productos agropecuarios, no contando con un tiempo razonable de transición para que éstas fueran sustituidas por organizaciones de agricultores y ganaderos. Igualmente, el campo mexicano no cuenta, ni con mucho, con la infraestructura de los agricultores en los países con los que se compiten en estas áreas.

México desprotegió su agricultura con lo que ciertas ramas de producción (arroz, soya, etc). casi se extinguieron, debido a la entrada masiva de importaciones a precios subsidiados, extremadamente bajos y sin un control de calidad adecuado.

De acuerdo a cifras oficiales del Banco de México el saldo de la cartera vencida del sector agropecuario al cierre del primer semestre de 1993 ascendió a 4,787 millones de nuevos pesos, de los cuales " la banca comercial reportó 2,702 millones de nuevos pesos, mientras que en la banca oficial el saldo fue de 2,085 millones" (14)

Las entidades identificadas como las más representativas de la cartera vencida que el sector agropecuario tiene con la banca comercial y de fomento son : Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Baja California y Puebla.

(14) INDICADORES ECONOMICOS Dirección de Investigación Económica. Banco de México, Agosto 1993.

Causas que propiciaron gran parte de la Cartera -  
Vencida :

- 1) Políticas de altas tasas de interes.
- 2) Bajos precios de los productos
- 3) El incremento de los costos de insumos.
- 4) La apertura comercial sin ningún control.
- 5) El abandono apresurado de la política de los subsidios y ,
- 6) La caída drástica de la inversión pública en las últimas décadas.

b) SUJETOS ELEGIBLES

1) Serán elegibles para obtener los beneficios de -  
este programa, los acreditados (personas físicas o morales) -  
con cartera vencida al 28 de Febrero de 1994.

2) Sólo podrán ser beneficiados con este programa,-  
los clientes que cuenten con capacidad de pago para cubrir -  
las obligaciones correspondientes a los adeudos reestructura-  
dos.

3) El nuevo crédito sólo podrá ser otorgado a los  
clientes que desarrollen actividades viables.

c) PASIVOS ELEGIBLES

Podrán reestructurarse los pasivos derivados de las  
siguientes operaciones crediticias :

1) Créditos de avío, refaccionarios y otros tipos -  
de créditos destinados a las actividades productivas relacio-  
nadas directamente con el sector rural.

2) Los saldos vencidos y vigentes asociados al mismo crédito.

3) En todos los casos que se reestructuren, se quitará el 100% de la sobretasa moratoria.

4) La consolidación de los adeudos incluirá los saldos por capital, así como los intereses normales.

#### d) MECANISMOS DE LA REESTRUCTURACION

Para los clientes con un saldo menor o igual a 200-mil nuevos pesos el tratamiento será el siguiente :

1) La tasa de interés corresponderá a la inflación- que periódicamente darán a conocer las autoridades financie - ras para efectos de este programa.

2) El plazo de amortización será de 15 años, en todos los casos, con 7 años de gracia para el pago del capital.

3) Durante los primeros 5 años se pagará en las fechas pactadas la parte fija de los intereses devengados por - el monto reestructurado.

4) A partir del sexto año se pagarán los intereses generados.

5) Los intereses derivados de la aplicación de la - tasa de inflación se capitalizarán durante los primeros 5 - años.

6) La amortización del capital se pactará del octavo al décimo quinto año en forma creciente, aplicando los porcentajes mencionados anteriormente.

7) Los clientes con adeudos reestructurados podrán optar por realizar pagos anticipados.

8) Todos los pagos anticipados se abonarán al capital. Para incentivar a los acreditados se abonará un peso adicional al saldo del capital del adeudo por cada tres pesos de pago anticipado.

La reestructuración de los adeudos que excedan a los 200 mil nuevos pesos se realizará conforme al esquema siguiente :

a) El plazo de amortización será hasta de quince años y se determinará con base en la capacidad de pago real de la empresa.

b) La tasa de interés aplicable será la misma que la del tramo menor a 200 mil nuevos pesos. La diferencia será que el acreditado pagará la totalidad de los intereses generados en cada período sin capitalización.

Los clientes con adeudos reestructurados al amparo de este programa, podrán recibir nuevos créditos cuando :

1. Sus actividades muestren viabilidad.
2. Tener capacidad de endeudamiento.
3. No hayan presentado abierta conducta de morosidad.

Se establece una duración de 6 meses para la aplicación de este programa, contados a partir del 15 de Marzo de 1994. Con el tratamiento de cartera vencida y demás apoyos que ofrece el Gobierno Federal, el productor tendrá la oportunidad de capitalizarse y modernizar sus condiciones de producción para elevar su competitividad en el mercado.

D) APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA.  
(ASERCA)

Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, creado por Decreto Presidencial el 6 de Abril de 1991 y que tendrá por objeto - apoyar la comercialización de los productos agropecuarios, en virtud de que es indispensable modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar - los avances en materia de soberanía alimentaria y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario.

Los problemas de comercialización son ocasionados - por la falta de información oportuna que guíe las decisiones - de compra-venta de productos, de siembra y selección de cultivos con criterios de eficiencia.

Lo anterior hace conveniente crear un órgano dependiente de la S.A.R.H., que tenga como finalidad terminar con los procesos de intermediación en el campo y lograr un mercado libre en condiciones de equidad, todo ello dentro de una - concepción moderna que aliente la participación de las organizaciones de productores.

El Programa Nacional de Modernización del Campo - 1990-1994, señala la necesidad de crear un sistema de informamación y promoción integral de los mercados agropecuarios y forestales, permitiéndo a los productores tomar sus decisiones - en forma óptima, así como propiciar una mayor participación - de empresas comercializadoras y esquemas de distribución, que incrementen la eficiencia en estas actividades.

## D E C R E T O

" Art. 1o. Se crea "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria" (ASERCA), como órgano administrativo desconcentrado de la S.A.R.H., el que tendrá por objeto - apoyar la comercialización de productos agropecuarios.

Art. 2o. ASERCA, tendrá las siguientes atribuciones :

1. Fomentar la organización de productores para la comercialización y su capacitación.
2. Fomentar que se construya infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización.
3. Elaborar, promover y desarrollar sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios, previo diagnóstico de los problemas que se presentan en cada una de sus etapas.
4. Fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado, y proveer información en las negociaciones comerciales de los productores con los compradores.
5. Promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización.
6. Fomentar la creación de una bolsa agropecuaria, hacia la que se oriente la comercialización privada.
7. Fomentar la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoyará la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto.

8. Fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos.

9. Operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropécuarios para hacer fluída la comercialización de sus productos, dentro de los lineamientos presupuestales que definan las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables." (15)

Informaciones que proporciona ASERCA :

a) Precios internacionales de productos agropecuarios, que servirán de referencia para una adecuada comercialización de los productos nacionales.

b) Precios de productos cotizados en los mercados internacionales, puestos en distintos destinos del país.

c) Información al momento de los precios en centrales de abastos de la República mexicana, proporcionados por el Servicio Nacional de Información de Mercados (SNIM).

d) Información sobre productos que están saliendo del país, informando su destino y tonelaje.

e) Sección de avisos, en donde podrá ofertar o demandar productos agropecuarios.

RESUMIENDO : ASERCA vincula a productores y consumidores a través de un sistema integral de información, oportuna y cotidiana de precios nacionales e internacionales de granos, frutas y oleaginosas.

(15) DECRETO Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Abril de 1991.

## CAPITULO QUINTO

## PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL CAMPO MEXICANO

## I. DESCAPITALIZACION

No obstante ser un sector estratégico, el campo mexicano no ha recibido las inversiones esperadas una vez reformado el Artículo 27 Constitucional, buena parte de esto se debe a la falta de apoyos financieros para impulsar nuevos proyectos o para ampliar las zonas de cultivos, incluyendo la integración de modernas tecnologías.

Además, la banca comercial ha preferido apoyar planes más rentables que los que ofrece un campo atrasado en ámbitos muy diversos y mayoritariamente el de temporal; por lo tanto, será difícil revertir la situación que hoy se vive en el campo mexicano y alcanzar las metas de modernización, mientras este no disponga de los recursos financieros suficientes.

Apoyar a la agricultura ahora, costará a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán años después en forma de alimentos baratos producidos en el país, de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de verdadera soberanía Nacional; en efecto, la historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa, muestra dos grandes momentos de la interrelación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general.

En una primera fase, el sector agropecuario financiaba el desarrollo industrial y la acumulación de capital urbano; en una segunda fase, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación del campo. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de los países de la Comunidad Económica Europea, de Corea del Sur, etc., que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México se ha cumplido la primera fase de la interrelación entre la agricultura y las actividades no agrícolas; pero no se han dado pasos firmes hacia la segunda fase de esta interrelación.

Por lo tanto, hoy es tiempo de devolver a nuestra agricultura los servicios que tiempo atrás prestó al desarrollo económico general del país, como es la canalización de recursos en favor del campo, específicamente orientados a elevar la productividad agropecuaria.

Para ilustrar la situación por la que atraviesa el campo mexicano mencionaremos los siguientes hechos: " la contribución al Producto Interno Bruto (PIB) del sector agrícola en 1960 era del 17%, en 1990 cayó al 7.7%.

En los últimos diez años las inversiones en el campo se han reducido en 21.6%, los créditos han disminuido en 50.7% y la investigación en el medio rural sólo recibió 44% de lo que había logrado obtener en 1982.

El ingreso de los productores está subsidiado en 66% en Japón; 49% en la Comunidad Europea; 30% en Estados

Unidos; 45% en Canadá; y en Suiza el 80%. " (16)

Por lo tanto a partir de los años setentas, la balanza comercial agropecuaria se volvió deficitaria y el sector sufrió una descapitalización significativa, así como un rezago tecnológico que se reflejó en su productividad. Como consecuencia, se ha reducido el parque de los tractores, el uso de semillas mejoradas y la utilización de fertilizantes.

En efecto, el reto de la agricultura mexicana en los próximos años será lograr una producción autosuficiente, pues si ahora se producen 18 millones de toneladas de maíz, para el año 2010 se requerirán 24 millones.

Para lograr un incremento en la producción agrícola es necesario cambiar el modelo productivo, ya que la superficie agrícola útil es de 32 millones de hectáreas, de las cuales sólo se cultivan 24 millones, y las restantes quedan ociosas. De la superficie aprovechada sólo 5.5 millones de hectáreas son de riego, que aportan el 55% de la producción; el resto, que son cultivos de temporal, producen menos por la falta de apoyos, créditos, asesorías y equipos técnicos.

" En 1993 el total del financiamiento bancario del sector agropecuario se ubicó en 14,041 millones de nuevos pesos, cifra inferior a los 20,091 millones de nuevos pesos canalizados en 1992.

(16) ORTEGA Laura y MONJARAS Jorge A. El Artículo 27 Cambiando LA Faz de la Tierra. Expansión. Año XXIV Vol. XXIV No. 586 México, Marzo 1992 p. 54.

FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR AGROPECUARIO ( Millones de nuevos pesos )

1. FIRA (Fideicomisos Integrados con Relación al Campo)

- a) 1991 - 8,094.8
- b) 1992 - 10,171.1
- c) 1993 - 6,410.8

2. BANRURAL (Banco Nacional de Crédito Rural)

- a) 1991 - 2,936.7
- b) 1992 - 3,910.4
- c) 1993 - 2,949.6

3. BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior)

- a) 1991 - 6,722.4
- b) 1992 - 6,009.6
- c) 1993 - 4,033.1

4. NAFIN (Nacional Financiera)

- a) 1991 - 676.7
- b) 1992 - 1,013.4
- c) 1993 - 647.7 " (17)

" Los inversionistas extranjeros no ven en el campo mexicano una promisorio área para sus capitales, como lo revelan cifras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En lo que va del sexenio, el campo mexicano sólo ha captado el 0.8% de la inversión extranjera directa, ya que únicamente han llegado a este sector capitales por 199.2 millones de dólares.

INVERSION EXTRANJERA  
(Millones de dólares)

Agropecuario	199.2	(0.8%)
Industria Manufacturera	7,384	(31.0%)
Comercio	2,564	(10.8%)
Servicios Financieros	3,682	(15.4%)
Transporte y comunicación	5,306.2	(22.3%)
Construcción	529.4	( 2.2%)" (18)

Ahora bien, se ha mencionado que van a llegar los capitales de Estados Unidos a invertir en el sector agropecuario, pero la realidad es que no hay interés en invertir en México, sus argumentos son :

1. Falta de estabilidad política, en virtud de que cada 6 años ocurre un cambio que afecta la inversión.

2. Falta de infraestructura y servicios especializados, que es el elemento más importante.

3. México no cuenta con industrias que le suministren oportunamente los insumos requeridos para la producción. ( Tubos específicos de riego, cartones de empaque, maquinaria, refacciones y servicios de transportes ).

(17) Banamex 1993

(18) Secofi 1994

4. La infraestructura está muy deteriorada o no - existe ( vías rápidas de comunicación, electricidad, informática, teléfonos, agua y los servicios especializados son deficientes o son muy caros ).

Es por ello que los inversionistas de los Estados Unidos no invertirán en el sector agrícola de nuestro país, ya que en su nación encuentran todas las condiciones necesarias para producir y vender entre las cuales están :

- a) Seguridad.
- b) Apoyos oficiales.
- c) Tecnología.
- d) Infraestructura y
- e) Mercados nacionales e internacionales.

## II. CARTERA VENCIDA

La cartera vencida de los productores agropecuarios, impide la reactivación de la agricultura nacional, ya que en los últimos 8 años el monto de los adeudos afectaron a más de un millón de productores. La cartera vencida se puede ubicar en 3 fases :

"La primera fase que se inicia desde principios de la década de los 80's hasta el año de 1991, en este periodo la cartera vencida, sobre todo en la banca de desarrollo, alcanzó la cifra extraordinaria arriba de 4 mil millones de nuevos pesos, cuando en Diciembre de 1987, apenas alcanzaba la cifra de 153 millones.

La segunda fase que va de 1991 a 1993 el proceso de reestructuración fue disminuyendo en un primer momento en los bancos de desarrollo, pero en cambio en la banca comercial creció en forma acelerada.

La tercera fase es en donde la cartera vencida de la banca comercial ha crecido en mayor número.

A pesar de los programas de reestructuración de la cartera vencida, esta ha seguido creciendo paulatinamente, así, de 1,349,580 nuevos pesos, pasó a 2,452,865 nuevos pesos en Marzo de 1994." (\*)

(\*) VELASCO Carlos . Impide la reactivación del agro la cartera vencida de los productores. El Universal Martes 27 Dic.'94 p.3

"Más del 40% de alrededor de 185 mil campesinos - que tienen cartera vencida, quedarán fuera del beneficio de la reestructuración que se anunció en los primeros días del mes de Marzo de 1994" (19). Debido a la falta de rentabilidad agropecuaria, que cada día se incrementa y es el factor fundamental que impide a los productores pagar sus créditos.

A esto se suma que el plazo para realizar dicho - programa es corto. en efecto, se estableció un lapso de 90 - días del 1o. de Marzo al 31 de Mayo de 1994, para que los - productores agropecuarios con cartera vencida se inscriban - en el programa de reestructuración. Sin embargo, en ese pe - ríodo sólo hay 61 días laborables para que los bancos den - atención a los campesinos.

Por otra parte, se estima que más de 750 mil hectá - reas están embargadas, por tener cartera vencida, superficie que se mantiene improductiva porque los bancos no la pueden - trabajar ni deshacerse de ella mientras no se aclare total - mente su situación jurídica; mientras tanto, los campesinos - no la pueden trabajar.

Se plantea como solución al problema de la cartera vencida la reorganización financiera, basada en la emisión - de un bono por parte del Banco de México, que convierta el - adeudo total en crédito fresco para la producción, pagadero - a 25 años y con tasas de interés de entre 2 y 3%.

(19) DANELL SANCHEZ Juan En veremos 40% de la Cartera Vencida en el agro. Epoca No.25 México. Noviembre 1991 p.40

A pesar del tratamiento y negociación de la cartera vencida, el crédito de Banrural no se ha proporcionado - con la rapidez y monto que se reclama y sus operaciones si - guen siendo limitadas y selectivas. Aún cuando el tratamien - to de la cartera vencida, en las condiciones actuales, es un arreglo parcial que no resuelve el problema de fondo.

Paralelamente a la limitación de los créditos, han disminuído los precios para la producción agrícola y ha traí - do como consecuencia que los pequeños productores, ejidata - rios y comuneros caigan en la quiebra, no alcancen a cubrir - sus créditos y acumulen cartera vencida con la banca y prin - cipalmente con Banrural.

Explicar las razones de la cartera vencida, o de - la insolvencia del 70% de los productores incluídos en la - cartera de Banrural, nos remite no a la falta de competitiv - dad o la improductividad de la agricultura, sino a los oríge - nes de las altas tasas de interés que cobra la banca.

En la mayoría de los países desarrollados se apoya la actividad del campo y aún se le sostiene, a pesar de su - improductividad, con mecanismos muy diversos de subsidio o - de protección.

En una sociedad como la nuestra, donde existen sec - tores económicos con distintos niveles de productividad, ne - cesariamente existen distintas formas de recuperación de los créditos. Cobrar en forma generalizada las tasas altas que hoy pueden pagar el capital especulativo implica que quienes producen, vendan sus productos por debajo de los costos rea - les y no a precio de mercado. "En los países desarrollados - las tasas a las que se prestan en la actividad agropecuaria - no rebasan el 10%, en México son del 18 al 35%" (20)

(20) LABORIN G. Jorge. Evolución del financiamiento al Sector Agropecuario. Agroempresa. Año 1 No.5 México 1993 p.17

### III. CRECIENTE IMPORTACION DE ALIMENTOS

En ninguna nación industrializada los campesinos dejan de recibir fuertes subsidios, ya que su actividad es fuente de estabilidad social y de seguridad económica para la nación.

Ser autosuficiente en diversos productos agropecua-rios les ha permitido crear un sistema de intercambios comer-ciales de gran importancia, con ello se recuperará el costo -de los subsidios.

Para México, la situación se vuelve más compleja, -debido a la creciente importacion de granos y productos agrí-colas, a precios por abajo de los que tienen los productos nacionales.

" Tan solo en 1992 fue necesario adquirir, en el extranjero más de 6,000 millones de dólares en alimentos, esta-fuga de divisas no únicamente repercute en la balanza comer -cial del país, deficitaria en más de 20,000 millones de dóla-res anuales, sino igualmente en el desempleo y en la falta de oportunidades para los hombres del campo " (21)

Hoy el país es autosuficiente sólo en muy pocos productos, maíz, frijol, azúcar, cítricos y hortalizas, lo que ha incrementado la pérdida de la soberanía alimentaria.

(21) Periódico "El Universal" del 2 de Febrero de 1994 p. 3

El Banco de México informó que se importaron productos agropecuarios por un total de 2,077.2 millones de dólares en el período Enero-Noviembre de 1993, frente a las exportaciones que sumaron 1,794.2 millones de dólares; esto indica que se exportó menos de lo que se importó, y muestra los problemas serios que se tienen en la producción agropecuaria.

A pesar de la cosecha record de casi 3,820,000 toneladas de maíz durante el período 1992-1993, el Banco de México dió a conocer que se realizaron importaciones por casi un millón de toneladas del mismo, durante el primer semestre de 1993.

" En frijol, el gobierno mexicano ha comprado en el extranjero 3,022 toneladas, 228% más que en semestre Enero-Mayo de 1993; en frutas frescas o secas también se importaron 144,250 toneladas, 89% más que el año anterior, en el que sólo fueron compradas 76,101 toneladas; en semillas de soya, el incremento de las importaciones fue de 42.81% en virtud de que las compras fueron del orden de las 314,861 toneladas, porque las importaciones del año anterior fueron de 220,475 toneladas. " (22)

Esto se atribuye a la política equivocada de la actual administración, que considera más económico importar alimentos, que extender el subsidio al resto de los productos básicos.

Consecuentemente los problemas del campo pueden cuantificarse a través de la creciente importación y dependencia alimentaria. Salvo el incremento en la producción de maíz y frijol, en la mayoría de los demás productos ha sido necesario aumentar las compras externas.

(22) Periódico "El Universal" 6 de Diciembre de 1993. p.13.

## IV. IV. EMIGRACION CAMPESINA

Desde la crisis de la deuda en 1982, hasta el principio de la década de los 90's sólo se crearon en México 1.3 millones de nuevos empleos; pero en ese mismo lapso 8.9 millones de personas, se incorporaron a la población demandante de empleo. En particular, el número de empleos remunerados en la industria manufacturera no creció en la década de los 80's - al contrario, disminuyó.

La ocupación remunerada en el sector agropecuario - permaneció estacionaria; los jóvenes no han tenido cabida en el proceso productivo de México; en tal virtud, no es extraño que millones de ellos hayan cruzado la frontera para internarse en los Estados Unidos.

Para generar los 1.2 millones de empleos que cada año requerirán los jóvenes que ingresan a la edad de trabajar durante la década de los 90's, la economía mexicana debe crecer a una tasa del 7% anual.

"Pero si al número de los actuales desempleados se agrega la expulsión de 3 millones de familias campesinas, que representarían 4.5 millones de demandantes de empleo, entonces necesitaríamos 13 años más de crecimiento económico con tasa anual del 9% para lograr absorber a la población del campo" (23)

La población rural sigue siendo la más pobre del país, en particular los grupos indígenas, que en muchos casos siguen desplazándose hacia las zonas urbanas en las peores condiciones, en tal virtud, 8 de cada 10 familias rurales son pobres, y 4 de cada 10 están en extrema pobreza. (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad 1990).

La situación precaria en terminos de acceso a recursos productivos y a los mercados de trabajo de la población rural, sean productores o jornaleros, se reflejan en las condiciones de pobreza en el campo.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Ingreso-Gasto correspondiente a 1989, en el caso del ingreso percibido por hogar proveniente de negocios agropecuarios, " el 39% de los hogares recibieron hasta un salario mínimo y 25.4% entre uno y dos salarios mínimos" (24)

" De acuerdo con el Censo de Población una alta proporción de la población trabajadora en el sector agropecuario no recibió ingreso alguno (26%) ; 22% recibieron un salario mínimo y 27.4% recibieron de uno a dos salarios mínimos" (25)

El deterioro de las condiciones de vida en el campo mexicano, como consecuencia de un crecimiento desigual, propició un éxodo rural a partir de los años cuarentas, por lo que se estima que 3 de cada 4 habitantes vivirán en centros urbanos en el año dos mil, según la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

(24) INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares Tercer trimestre 1989

(25) INEGI, XI Censo General de Población Estados Unidos Mexicanos 1989

" En los últimos seis años, diariamente quedaron - sin sembrar 380 hectáreas y 76 campesinos abandonaron sus tierras",(26) para emigrar del campo hacia la ciudad y el ex - tranjero , lo que ha generado la creación de cinturones de miseria en las zonas urbanas del país y la reducción de la su - perficie cultivada.

Actualmente, en el medio rural, los jornaleros agrí - colas son el sector de la población que ve más fuertemente - afectadas sus condiciones de vida, mismas que tienden a agravase por falta de rentabilidad de la actividad agropecuaria, situación que obliga a que un número cada vez mayor de campe - sinos que cuentan con pequeñas parcelas o con éstas de mala - calidad, tengan que incorporarse al mercado de trabajo o se vean forzados a emigrar a regiones de mayor desarrollo, a las grandes ciudades y hacia el extranjero.

Como sujetos que reciben una remuneración, su condi - ción en México está muy por debajo de las situaciones que prevalecen en otros sectores de la economía; son los más mal pa - gados, y son quienes en menor medida se les respetan sus derechos laborales y constitucionales, disminuyendo con ello sus - ingresos y su nivel de vida.

## V. FALTA DE TECNOLOGIA Y ASESORIA TECNICA

La generación del conocimiento tecnológico en los países desarrollados tiene como base la acumulación de conocimientos científicos, en la conformación de cuadros científicos calificados y de una sólida infraestructura para hacer investigación y difusión de conocimientos derivados de ella.

Ante la diferenciación climática, la magnitud de la degradación del suelo, el tamaño de predios y carencia de capital, de recursos productivos en el campo mexicano resulta importante para cualquier programa de generación y transferencia de tecnología apropiada, mejorar los siguientes aspectos :

### 1. Ambiente

- a) Establecer obras de conservación del suelo.
- b) Conservar y captar el agua para fines agrícolas.
- c) Mejorar los recursos forestales vía manejo, -  
plantación y protección.

### 2. Infraestructura

- a) Mejoramiento de caminos vecinales.
- b) Construcción de silos.
- c) Construcción de potreros.
- d) Sistemas de conducción de agua de alta eficiencia.
- e) Talleres de mantenimiento y/o confección de maquinaria y herramienta agrícola.

### 3. Mecanización

- a) Adquisición de maquinaria amortizable a nivel de economía campesina (organizaciones de productores)
- b) Adquisición de sistemas de bombeo a bajo costo.

" Durante el quinquenio 1985-1989, cosechamos en México 1.7 toneladas de maíz por hectárea contra 7.0 toneladas en Estados Unidos y 6.2 toneladas en Canadá; obtuvimos 542 kgs. por hectárea de frijol contra 1.61 toneladas en Estados Unidos y 1.865 toneladas por hectárea en Canadá; cosechamos 3.3 toneladas por hectárea de arroz contra 6.2 en Estados Unidos.

Por trabajador ocupado, la brecha de productividad agropecuaria es aún más profunda. Mientras en México el valor bruto del producto agropecuario por trabajador fue de 1,799 dólares en 1988; en Estados Unidos fue de 45,052 dólares y en Canadá de 36,617 dólares" (27)

La enorme brecha de productividad deriva, en primer término, de las cuantiosas inversiones en investigación y en equipamiento tecnológico, realizadas por los Estados Unidos y Canadá a lo largo de muchas décadas en las cuales han incidido, decisivamente tanto el gasto público de los Gobiernos Federal y Estatal en inversión agropecuaria, como las políticas internas de precios y subsidios (instrumentadas en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1935), que al garantizar la rentabilidad de las granjas, han favorecido su capitalización y tecnificación.

(27) GAISKA ASTEINZA Bilbao. Tecnologías apropiadas y Productividad en la Agricultura Mexicana. U.A. DE Chapingo México 1988.

En efecto, la diferencia tecnológica entre México y Los Estados Unidos y Canadá resalta a la vista desde cualquier perspectiva de análisis. " Mientras los Estados Unidos dispone de 1.5 tractores por cada trabajador agrícola y Canadá cuenta con 1.6 tractores por hombre ocupado; en México sólo hay 2 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas.

El Número de trilladoras por 1,000 trabajadores es de 209 en Estados Unidos, 322 en Canadá y 2 en México.

Por cada hombre ocupado en la agricultura se aplican en los campos de México 191.9 kgs. de fertilizantes, mientras que en Estados Unidos se aplican 5,812 toneladas por trabajador y 4,574 toneladas en Canadá." (28)

" Cerca del 90% de los ejidos del país carecen de algún tipo de instalación agroindustrial, mientras el 10 % restante lo tiene, pero es rudimentario.

Asimismo, en la mayoría de los ejidos la tecnología es atrasada, e incluso hasta obsoleta, y en alrededor de 5,000 ejidos antigua. Esto significa que de la existente, el 30% es tradicional, 49.4% combinada y 21.7% moderna .

El sector de la propiedad social en el campo mexicano no está compuesto por 28,058 unidades de producción, de las cuales 26,006 corresponden a ejidos y las restantes 2,052 a comunidades agraria.

(28) Periódico el Universal 30 de Noviembre de 1992 p. 39

(29) ORTEGA Laura y MONJARAS Jorge. OB. cit. p.60

En México somos buenos para producir, pero no sabemos vender, influyen las pérdidas posteriores a la cosecha de un producto agrícola, la dispersión de las áreas productoras, la alta incidencia de enfermedades, el uso escaso de variedades, deficiencias tecnológicas en las labores de cultivo, cosecha, transporte, así como a la escasa información sobre mercados y altos costos de intermediación.

Con un atraso tecnológico de 30 años, carente de financiamiento y formas de mercadeo, la producción agropecuaria minifundista y de medianos productores mexicanos será desplazada por la de Estados Unidos y Canadá.

La ventaja de menores costos de mano de obra en México desaparece frente a los altos costos de transporte y comercialización del producto exportado.

Otro de los aspectos del problema agrario es el relacionado con la educación y preparación técnica de quienes han resultado beneficiados con el reparto de la tierra. El analfabetismo de los campesinos retrasa la implantación de medidas adecuadas para la mejor organización y explotación de la tierra.

Sentimos que la transmisión de los conocimientos técnicos que poseen quienes han pasado por las escuelas superiores de agricultura no se ha hecho en debida forma. El campesino en su gran mayoría sigue trabajando la tierra con tradición e intuición y la técnica se ha quedado con los técnicos sin pasar al propio campesino.

## VI. RECURSOS NATURALES LIMITADOS Y SOBREPOBLACION

Las actividades tradicionales de la sociedad humana a la obtención de alimento, de vestido y de abrigo, están relacionadas directa o indirectamente con los elementos que brinda la naturaleza; la tierra, los animales, los bosques.

El trabajo del hombre modifica los elementos naturales y les dá ese carácter de utilidad que antes no tenían.

La evolución de las técnicas ha permitido ampliar, la variedad de recursos que se pueden extraer de la naturaleza; modificaciones genéticas, nuevos usos para viejos elementos y otros.

La aplicación de la técnica puede modificar un recurso, pero esta modificación puede ser tanto positiva como negativa, ya que la naturaleza no siempre responde de inmediato a las tecnologías. Su reacción puede ser lenta y llegar a convertir un recurso renovable en uno no renovable; tal es el caso de los bosques sobreexplotados, de los suelos cuya fertilidad se pierde por el exceso de riego; de las aguas contaminadas por manejo inadecuado de fertilizantes y otros productos químicos.

Siendo la geografía una ciencia que estudia tanto los fenómenos físicos y biológicos como los sociales que se producen en nuestro planeta, e investiga sus causas y relaciones mutuas.

El estudio del problema agrario en México tiene que partir necesariamente del conocimiento y cuantificación de los recursos naturales de que disponemos y de las necesidades humanas y sociales por satisfacer.

Cuando en un país la disponibilidad de recursos naturales es limitada en relación a las crecientes necesidades de su población, el mejor y más justo aprovechamiento de aquellos, es el primer planteamiento que debe resolverse.

Uno de los elementos de la naturaleza que más ha sido afectado por el desarrollo de la agricultura en México, son los suelos. Entre los principales problemas, se pueden destacar los siguientes :

1. La erosión.
2. La pérdida de fertilidad.
3. La contaminación por la aplicación de fertilizantes.

Los mayores problemas de erosión se presentan en las zonas templadas de México, donde, frecuentemente, hay tormentas y los terrenos tienen pendientes importantes, además de que, la cubierta vegetal que cubre la superficie fuera de cultivo es poca o nula.

Los Estados Mexicanos que presentan tales características son : Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Estado de México y Aguascalientes, principalmente.

En el siglo pasado había abundancia de tierras baldías, las cuales se pensaba poner en producción mediante la colonización por inmigración de extranjeros.

Por otra parte, millones de campesinos en condiciones de semiesclavitud quedaban aprisionados y en situación de comunidad forzada dentro de los perímetros de las grandes haciendas, lo cual ponía de manifiesto la existencia de un grave problema social y político que reclamaba una urgente solución, la cual se buscó a través de la reforma en los sistemas de tenencia de la tierra y por medio de la organización y reglamentación de una nueva estructura agraria.

México tiene una superficie de 2 millones 400 mil - 701 kilómetros cuadrados, de los cuales un millón 963 mil kilómetros cuadrados pertenecen a las entidades federativas de la República; 5 mil 760 kilómetros cuadrados a las islas y - 431 mil kilómetros a la plataforma continental.

El territorio correspondiente a las Entidades Federativas presenta una orografía accidentada, produciendo como consecuencia, una escasez de superficie cultivable, calculándose que el 28% de ese territorio tiene pendientes superiores al 25%, lo cual hace difícil la agricultura productiva; 64% - de la superficie total tiene pendientes inferiores al 25% y solamente un 8% de tierras a nivel.

Como México es un país predominantemente árido, - con pastizales, el uso más frecuente para una gran parte de la superficie nacional es el ganadero.

" Por la clasificación que se ha hecho de las tierras, el cuadro se presenta en la siguiente forma :

1. Tierras de labor	19,928,000	(Hectáreas)
2. Tierras forestales	48,000,000	
3. Tierras para pastos	105,000,000	
4. Tierras inexplotables	<u>23,389,000</u>	
T o t a l :	196,317,000	" (30)

Lo anterior demuestra la existencia de veinte millones de hectáreas de cultivo para casi el 50% de nuestra población que vive en comunidades rurales.

De toda la superficie antes mencionada, " las tierras áridas predominan en un 52%; el 30% es de tierras semiáridas, el 11% es de tierras semihúmedas, y el 7% es de tierras húmedas. " (31)

Por otra parte se debe considerar que México posee suelos ricos en calcio y potasio y carentes de nitrógeno, fósforo y magnesio, por lo cual, si calculamos que el factor determinante de la fertilidad de los suelos es el nitrógeno, - concluiremos que nuestro país tiene tierras que no son muy - convenientes para la agricultura.

A lo anterior debemos agregar la esterilidad progresiva de los suelos debido a la falta de oportuna fertilización; el régimen pluviométrico erróneo, los escasos 3 millones 500 mil hectáreas de riego sobre las cuales descansa la agricultura del país, y en forma general, la irracional explotación de nuestros recursos naturales renovables; pero no inagotables.

(30) MANZANILLA SHAFER Víctor. Reforma Agraria Mexicana. 2a. Edic. 1977. Edit. Porrúa, México.

De los terrenos que se clasifican como planos debemos descontar los correspondientes a la península de Yucatán, en virtud de que sus suelos son inadecuados para la agricultura, así como los de la región central del norte por ser semi-áridos.

En otro aspecto, debemos señalar que la orografía mexicana produce obstáculos para una fácil comunicación entre los pueblos y comunidades, creando dificultades en la producción y consumo de los productos.

México posee importantes superficies que pueden ser económicamente aprovechadas en la agricultura, sobre todo en la región sureste del país, pero debido a la falta de vías de comunicación, su utilización no ha sido posible.

El recurso natural de la agricultura es la tierra; ella es la base, el sustento de las actividades agrícolas y los otros elementos pueden ser considerados como limitantes o propiciadores de su buen o mal uso.

En primera instancia, los suelos dedicados a la agricultura y a la ganadería deben ser suelos con ciertos niveles de fecundidad, de fertilidad y con poca pendiente para impedir una erosión acelerada.

(31) COLL HURTADO Atlántida. Recursos Naturales para las actividades agropecuarias y forestales. Instituto de Geografía UNAM

La práctica de la ganadería extensiva caracteriza - las regiones áridas como en Chihuahua, Coahuila, Zacatecas, - Durango, Nuevo León, Tamaulipas y la casi totalidad de la península de Baja California. Otras zonas áridas del sur, templadas o tropicales también entran en esta categoría : Guerrero, Oaxaca, Chiapas. En estas áreas, el mayor limitante para la actividad es la escasez de lluvias que afecta, incluso, la sobrevivencia misma del ganado en ciertos años. Por el contrario, en Veracruz y Tabasco, las sabanas tropicales permiten el desarrollo de una ganadería importante con escasos limitantes por ser regiones húmedas.

Las tierras adecuadas para ser utilizadas en la agricultura apenas representan el 14% de la superficie nacional, con una distribución determinada, por las pendientes, por la irregularidad de los suelos y por la presencia de obras para la irrigación.

Por otra parte, la explosión demográfica ha dado lugar a una creciente demanda de tierras agrícolas, mismas que se han buscado en espacios dedicados a otros usos, en particular en suelos forestales no aptos para la práctica agrícola, por lo que en vez de lograr mayores rendimientos y mayor cantidad de alimentos son tierras que se pierden en pocos años.

Los ejidos sufren una presión demográfica constante sobre los recursos naturales que posee y, como consecuencia de múltiples factores, los ejidos en explotación se encuentran sobrepoblados.

La primera consecuencia que produce el aumento constante de población en los sectores rurales sumado a lo limitado de los recursos, así como a la falta de disponibilidad de tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola, es la presión demográfica sobre los recursos naturales.

Esta consecuencia tiene múltiples manifestaciones que parten desde peticiones de tierras formuladas por campesinos carentes de ella, hasta peticiones de ampliación a las superficies ya concedidas, por ser insuficientes con motivo del crecimiento de la población de los ejidos.

Debemos considerar que los hijos y nietos del ejidatario deben encontrar posibilidades diferentes al trabajo de la tierra. Estas otras actividades van desde las artesanías, y la industria, hasta el aprovechamiento de esa fuerza de trabajo en los servicios.

Pero lo cierto es que esta movilidad no se ha producido, pues el proceso de industrialización en nuestro país tiene varias dificultades, entre otras, la falta de inversión por los sectores privados, el débil mercado interno y la cercanía geográfica con un país altamente industrializado como son los Estados Unidos.

La industrialización de México y la falta de capacidad de consumo de la mayoría de nuestra población radicada en el campo, establece una problemática que sólo puede ser resuelta mediante el incremento de actividades industriales en el campo, en las cuales se absorva el excedente de la mano de obra campesina.

Es decir, el incremento de las industrias rurales , para la transformación de los productos agropecuarios en donde intervenga directamente el propio campesino.

Una más de las consecuencias que se producen por la explosión demográfica sobre nuestros limitados recursos naturales, es la emigración temporal de las personas que habitan en las comunidades rurales hacia las zonas urbanas, puesto - que ocasionan el abaratamiento de la mano de obra.

## C O N C L U S I O N E S

Después de haber analizado las Reformas Constitucionales al Artículo 27 y estudiado la problemática del campo mexicano, hemos llegado a las siguientes conclusiones :

PRIMERA.- Hablar del campo en México, es hablar de contrastes. En las zonas rurales, trabaja la cuarta parte de los mexicanos y sin embargo, el valor de lo que producen - apenas representa la treceava parte del producto nacional. - Esta marcada desigualdad dá como resultado; pobreza, estancamiento y deterioro del nivel de vida del campesino.

SEGUNDA.- Uno de los cuestionamientos que más se - habían hecho en los últimos años se refería al ordenamiento-jurídico, dentro de esta problemática destacaba el reparto - de la tierra en forma ilimitada, lo que con el tiempo se volvió imposible de cumplir al terminarse la superficie disponible.

TERCERA.- La causa fundamental de la crisis agrícola la no reside en la estructura jurídica del ejido ni en las formas de tenencia de la tierra, sino en la grave descapitalización del campo, resultado de la política instrumentada - en la pasada y presente administración, que redujo drásticamente la inversión pública hacia el sector agropecuario y - abrió las fronteras a productos agrícolas de otros países.

CUARTA.- Las modificaciones en la Legislación Agraria recientemente decretadas por el Congreso de la Unión, re presentan una verdadera revolución del marco jurídico de la propiedad rural, cuyo objetivo esencial consiste en revertir el creciente minifundio en el campo, con el fin de estimular una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad.

QUINTA.- El gran capital agropecuario sólo estará interesado en regiones de alta productividad y baja tendencia a las pérdidas de cosechas. Es lógico pensar que los productores pequeños y medianos tanto ejidatarios como pequeños propietarios, que cuenten con tierras de primera pero sin el apoyo del Estado a través de créditos y servicios, se retiraran progresivamente y venderán sus tierras a los nuevos empresarios del campo mexicano.

SEXTA.- En países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y la comunidad económica Europea, los productores cuentan con un decidido apoyo del Estado, a través de subsidios que generalmente representan arriba del treinta por ciento del valor de la producción; en México este subsidio no llega al cuatro por ciento.

SEPTIMA.- Las recientes Reformas al Artículo 27 Constitucional, de haberse planteado de acuerdo a la realidad actual del campo mexicano, deberían haber fomentado la pequeña y mediana empresa rural a partir de la recomposición del minifundio imperante en el país y no haber privilegiado-

a las grandes empresas, que son más improductivas e ineficientes en el uso de la tierra y tienen menor capacidad de generar empleo y distribución del ingreso.

OCTAVA.- Con esta Reforma al Artículo 27 Constitucional, se perdió la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, porque en el momento en que ésta entra al comercio, se deja abierta la puerta, para que el ejidatario venda su parcela ( Con los requisitos que establece la Ley Agraria ) y de esta forma el ejido, desapareciera en poco tiempo.

NOVENA.- Esta Reforma hubiera consistido en permitirle al ejidatario que sin permiso de nadie, ni aún de la Asamblea General, usara y rentara su parcela, creara aparcerías agrícolas o ganaderas, pero sin poder venderla.

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

- APPENDINI Kirsten. Los Productores Campesinos. Centro de -  
Estudios Económicos del Colegio de México Edit.UNAM México,  
1992.
- S.E.P. Así fue la Revolución. Tomos : I, II, III, IV, V y VI.  
México 1985.
- CALVA José Luis . Crisis Agrícola y Alimentaria en México -  
1982-1988. Edit. Fontamara.México, 1991.
- CALVA José Luis. Principios Fundamentales de Un Modelo de -  
Desarrollo Adecuado para México.UNAM. México 1992.
- CANO A. Aurora. La Política Agraria Maderista. SEP México .  
1985.
- CARABIAS Julia y PROVENCIO Enrique. Hacia un Modelo de Desa-  
rrollo Agrícola Sustentable.UNAM. México, 1992.
- CERVANTES MEDINA José Ramón.Derecho Agrario. Colección de -  
Textos Jurídicos Universitarios. Edit. Harla. México, 1986.
- COCKOCROF James D. Precursores Intelectuales de la Revolu -  
ción Mexicana. Edit. Siglo XXI. México, 1971.
- COLMENARES ismale y GALLO Miguel Angel. Cien años de Lucha -  
de Clases en México.Tomo I 5a. Edic. Edit. Quinto Sol México  
1989.
- COLL HURTADO Atlántida. Recursos Naturales para las Activida  
des agropecuarias y Forestales. Instituto de Geografía.UNAM.

DELGADO MOYA Rubén. Derecho a la Propiedad Rural y Urbana. Edit. Pãc. México 1992.

ESCALANTE Roberto. Desarrollo Sustentable. Facultad de Economía UNAM México, 1971.

FUNDACION FRIEDRICH EBERT STIFTUN. Alternativas para el Campo Mexicano. Distribuciones Fontamara, UNAM México, 1991.

GAISKA ASTEINZA Bilbao. Tecnologías Apropriadas y Productividad en la Agricultura Mexicana. Universidad Autónoma de Chapingo - México. 1984.

GUTELMAN Michel. La Política Agraria del Porfiriato. Edit. Era México. 1971.

HANSEN D. Roger La Política del Desarrollo Mexicano. Edit: - Siglo XXI. México. 1976.

LEAL Juan Felipe. La Hacienda. UNAM. México. 1976.

MANZANILLA SHAFER Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Segunda - Edic. 1977. Edit. Porrúa. México.

MATUPE Albaro. El Congreso Constituyente. SEP. México. 1985.

QUINTANA Diego Roberto. El Debate Socioeconómico y la nueva Ley Agraria. Facultad de Economía UNAM. México. 1992.

QUINTERO R. La Agricultura y el Cambio Tecnológico en América Latina UNAM. 1989.

RUEDA S. Salvador y ESPEJEL L. Laura. El Plan de Ayala. - SEP. México 1985.

TERRONES Ma. Eugenia y ULLOA Bertha. La Reforma Agraria Carrancista. SEP. 1985.

### CODIGOS Y LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 97a. - Edic., Edit. Porrúa México. 1993.

Ley Agraria. Edit. Porrúa. México. 1992.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Edit. Porrúa. México 1992.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Edit. Porrúa - México. 1992.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Edit. Porrúa México. 1992.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Edit. Porrúa México. 1992.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de - Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Procuraduría Agraria México. 1993.

## DIARIOS OFICIALES

Decreto por el que se crea el Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. (ASERCA). Diario Oficial de la Federación. Abril 16 de 1991.

Reglamento de la Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación 16 de Enero de 1993.

## HEMEROGRAFIA

BANRURAL. Programa de Reestructuración de la Cartera Vencida. Folleto México 1994.

LABORIN GOMEZ Jorge. Evolución del Financiamiento al Sector - Agropecuario. Agroempresa. Año 1 No. 5 México. Octubre.1993.

ORTEGA Laura y MONJARAS Jorge. El Artículo 27 Cambiando la - Faz de la Tierra. Expansión. Año XXIV No. 586. México Marzo - 1992..

PROCURADURIA AGRARIA .Guías Agrarias. No. 1,2,3 y 10 México. 1993.

PROCURADURIA AGRARIA. Manual del Visitador (PROCEDE) México - 1993.

PROCURADURIA AGRARIA. Documento Guía. (PROCEDE) México. 1993.

PUENTE CUTIÑO Guillermo.No más Paternalismo. Epoca. No.25 - México. Noviembre. 1991..

RECHY M. Mario. La Crisis del Crédito. Agrovisión. Año 1.  
No. 4 México. Octubre 1993.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL. Folleto Informativo. México. 1993.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. Folleto -  
PROCAMPO México. 1994.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. Comentarios al Artículo 27  
Constitucional. Instituto de Capacitación Agraria. 1992.

TRIBUNALES AGRARIOS. III Foro Nacional de Justicia Agraria. -  
Tabasco. Mayo 27, 1994.

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. Primer año de Justicia Agraria, In-  
forme 1992-1993. México 12 de Julio de 1993.

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. Segundo año de Justicia Agraria, In-  
forme 1993-1994. México 13 de Julio de 1994.

ALONSO Manuel. Aconseja un funcionario de la ONU no privatizar  
de un golpe el agro. El Universal. 25 de Octubre de 1994.p.10.

CORREA Eduardo. Sin posibilidades para Competir, 85% de los-  
productores nacionales El Universal. 11 de Diciembre 1994. -  
p.17.

GONZALEZ TORRES José. La Gravosa Tutela del Ejido. El Univer -  
sal 19 de Abril de 1994. p.18.

PALACIOS Luis. La Pérdida de Superficie para Cultivar condena -  
al País a ser Dependiente. El Universal. 27 de Junio de 1994.  
p.18.

PARRA Francisco. Sólo si destinan Recursos al Campo se elevará la Productividad. El Universal. 2 de Julio de 1994.p.28.

VELASCO Carlos. Busca la Caída del Gasto Público en el campo Durante este Sexenio.El Universal. 12 de Mayo de 1993. p.14.

VELASCO Carlos. abandonarán Tierras 20 Millones de Campesinos El Universal 20 de Marzo de 1994. p.7

VILLAREAL Roberto.Ha adquirido México casi un Millón de Toneladas de Maíz, en este Año. El Universal 16 de Junio de 1993. p.33 y 35.