

169
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



*"LA NUEVA LEY AGRARIA Y SU
TRASCENDENCIA SOCIAL"*

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ROSA CARMEN DOMÍNGUEZ MC CARTHY
CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. JUNIO DE 1997

**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

No. 131196

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

La pasante de la licenciatura de Derecho DOMINGUEZ MACARTY ROSA CARMEN, solicite inscripcion en este H. Seminario a mi cargo y registro el tema intitulado:

" LA NUEVA LEY AGRARIA Y SU TRASCENDENCIA SOCIAL ", designandose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo considero que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales; por lo que, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 20 de junio de 1996.


LIC. PABLO ROBERTO ROMERO ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
CARRERAN DE LA UNAM
CUBA UNIVERSITARIA S

merg'

A DIOS:

PORQUE SIN TI NADA ES POSIBLE Y HAS PROPICIADO LOS MEDIOS PARA QUE AL FIN SE REALICE UNA DE LAS METAS DE MI EXISTENCIA.

A MI CABECITA BLANCA:

MADRE, EL PODER CULMINAR ESTA ETAPA DE MI VIDA, ES PRODUCTO DE TU AMOR, TESÓN Y SACRIFICIOS. RECIBE PUES CON TODO MI AMOR, ESTE HUMILDE HOMENAJE.

A MIS HIJOS:

ESE PAR DE PINGOS, SIN LOS QUE MI VIDA NO TENDRIA SENTIDO Y POR QUIENES DIA A DIA TRATO DE SUPERARME PARA PODER ENTENDER Y ASI ENSEÑARLES, EL CAMINO DE LA VERDAD.

AGRADEZCO:

A LOS AMIGOS QUE TUVIERON CONFIANZA EN MI Y CON OPTIMISMO ME IMPULSARON A ALCANZAR ESTE ESCALON.

A LA SOCIEDAD QUE TAN DURAMENTE ME TRATO, REQUIRIENDOME DIA A DIA EL GRADO QUE ESTOY A PUNTO DE OBTENER.

**" LA NUEVA LEY AGRARIA
Y SU TRASCENDENCIA SOCIAL ".**

LA NUEVA LEY AGRARIA Y SU TRASCENDENCIA SOCIAL

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.- La Sociología y el Derecho.....	11
2.- El Derecho Social.....	22
3.- La Sociología Rural.....	25
4.- El Derecho Agrario.....	31

CAPITULO II

NOCIONES HISTORICAS DEL DERECHO AGRARIO

1.- Antecedentes Generales.....	35
2.- Antecedentes en México.....	36
2.1.- Epoca Prehispánica.....	36
2.2.- La Colonia.....	46
2.3.- La Independencia.....	54
2.4.- La Reforma.....	56
2.5.- La Revolución.....	57

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

1.- Estructuración del Derecho Agrario hasta principios de 1992.....	63
2.- Antecedentes Sociales de las reformas al artículo 27 Constitucional.....	108

3.- Contenido de las reformas.....	112
4.- La Nueva Ley Agraria y el cambio de estructuras.....	129
5.- Trascendencia Jurídica de las reformas en la Sociedad Rural.....	142

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA SOCIAL

1.- Las Instituciones Agrarias vigentes.....	151
2.- La Seguridad Jurídica en la Tenencia de la tierra.....	156
3.- La Función Social de la Procuraduría Agraria.....	160
4.- Los Tribunales Agrarios como Organos de Justicia Social.....	165
CONCLUSIONES.....	171
BIBLIOGRAFIA.....	177

INTRODUCCION

Desde todos los tiempos, el ser humano ha necesitado convivir con los demás, creando así lo que hemos dado el llamar la Sociedad; para una sana convivencia a formulado normas que determinan los derechos y obligaciones de los individuos sujetos a ellas, normas que contenidas en reglamentos y leyes deben respetar y obedecer todos sus integrantes.

La historia de la humanidad nos relata como el ser humano de vagar sin rumbo determinado, solo sobreviviendo, encuentra el arraigo en un lugar, volviéndose a una existencia nómada, la que es derivada del descubrimiento de la agricultura, dando esto lugar a la creación de las diversas formas de agrupación que hemos conocido hasta nuestros días.

Por todo ello, el estudio del campo, de los entes que lo conforman y de la normas que lo regulan es de suma importancia.

El desarrollo de este trabajo obedece a la necesidad de conceptualizar el derecho agrario en México dentro del entorno social, esto es estudiar la forma en que este influye en el desarrollo de la comunidad rural; como el sistema jurídico que lo regula resulta de total importancia en la estructuración de dicha comunidad y como también las recientes reformas a él producen un cambio trascendental dentro de tales estructuras que afectan a toda la vida social de nuestro País.

El presente tema de tesis, nace de la ausencia casi total que dentro del marco del Derecho Agrario tiene su análisis desde un punto de vista social, ya que es estilo de los estudiosos de esta materia el hacerlo dándole siempre un enfoque histórico-jurídico. Para ello iniciamos con un rápido análisis de los conceptos generales de la Sociología y el

Derecho, la definición del Derecho Social, la conceptualización de Sociología Rural y por último del Derecho Agrario.

Posteriormente, incursionaremos a través de la historia agraria de nuestro País, partiendo de los antecedentes más remotos de las formas de tenencia de la tierra, su evolución al través del tiempo, centrando nuestro enfoque en la propiedad social, su constitución, su forma de organización interna, sus representantes, el proceso de conformación de las estructuras agrarias derivado de la labor legislativa y de las necesidades que la propia sociedad mexicana iba demarcando, para llegar a la última reforma del artículo 27 Constitucional y la abrogación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Inmediatamente trataremos de analizar las causas que dieron origen a dichas reformas así como las consecuencias legislativas, jurídicas y sociales que la misma generó, pretendiéndose con todo lo anterior llegar a los siguientes objetivos: Dar a conocer los beneficios que se obtienen y los caminos que se abren de hoy en adelante a la comunidad rural de México con las reformas hechas al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Nueva Ley Agraria, sin dejar de observar los riesgos que conllevan las mismas para una clase campesina necesitada e impreparada como la nuestra.

LA SUSTENTANTE.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

LA SOCIOLOGIA Y EL DERECHO.- EL DERECHO SOCIAL.- LA SOCIOLOGIA RURAL.- EL DERECHO AGRARIO.

LA SOCIOLOGIA Y EL DERECHO.- La Sociología como ciencia es la encargada de estudiar los fenómenos sociales existentes en la vida del ser humano, como y por qué acontecen. El Derecho por su parte es el conjunto de normas creadas por los individuos con el objeto de procurar una convivencia armónica en el ámbito de sus comunidades. Por tal motivo una y otro se encuentran en una estrecha interrelación y resulta conveniente adentrarse a su análisis ya que de ambas surge una disciplina conocida con el nombre de Sociología del Derecho.

Es necesario en principio tener una clara visión del significado del concepto de Sociología. Por lo tanto a continuación se tratan de resumir sus orígenes y su concepción inicial.

La Sociología como ciencia independiente sobre los hechos sociales, nace en el segundo tercio del siglo XIX, unida a la revolución francesa, esto sin embargo no implica el hecho de que con anterioridad el hombre no se hubiera preocupado por conocer y entender las formas de comportamiento del individuo en sociedad.

La Sociedad desde tiempos remotos ha sido objeto de incontables estudios, para determinar pautas de justicia y utilidad; era tomada no como Sociedad simplemente, sino contemplada en una de sus formas "El Estado". No obstante, lo que interesaba era poner en claro como debe ser el Estado para que cumpla con sus fines

concretos y sea bueno, para llegar a este deber ser habían de estudiarse a los grupos e individuos a quienes estaba dirigido.

Siendo el Derecho el medio de organizar la convivencia pacífica de los individuos, el fin del Estado viene a coincidir con el ideal del derecho. Así la sociedad se enfocó desde el punto de vista de la Filosofía Jurídica y Política. Sin embargo, los tratados más idealistas y abstractos de filosofía jurídica y política, que buscan criterios de valoración para el Estado, tienen que enfrentarse con algunos temas básicos de Sociología.

Otros precedentes de la Sociología, los encontramos en el arte y ciencia políticas, en la ciencia histórica, en la ciencia del derecho y en la ciencia de la economía.

Augusto Comte, a quien se ha atribuido la fundación de la Sociología, se plantea el problema de tratar de fijar las bases para una sociedad regulada por los principios espirituales suministrados por la propia Sociología, ajenos del todo al absolutismo de los reyes y a la ideología de la revolución francesa. Es por ello indudable que la Sociología como ciencia sirviera a la urgente reforma social necesaria, dada la crisis que vivía la sociedad francesa en las primeras décadas del siglo XIX.¹

Comte tiene un lugar de suma importancia en la historia de la filosofía, como creador de la dirección positivista, pero su mayor logro lo obtiene en la doctrina social como fundador de la Sociología.

Por positivismo entiende, la dirección filosófica (en teoría del conocimiento), que reduce el conocimiento a la posibilidad del campo de lo positivo, es decir, de lo dado en la experiencia, y que por lo tanto niega que pueda haber conocimiento fundado

¹ AZUARA PEREZ LEANDRO.- SOCIOLOGIA.- MEXICO.- EDIT. PORRUA 1992 - Pág. 9.

más allá de los límites de los puros datos de la experiencia; con lo que rechaza toda metafísica, así como toda indagación sobre principios del deber ser, es decir, toda teoría de normas ideales.²

Para Comte la ciencia es el estudio de las relaciones constantes que guardan entre sí los fenómenos de la experiencia, considera además que el intelecto humano sigue un determinado orden de desarrollo, el cual es a la vez sistemático, impuesto por las leyes del pensamiento y, cronológico aquel en el que se ha ido desarrollando el curso de la historia.

La mente parte del estudio de lo más simple y general, avanzando progresivamente hacia la investigación de lo más complejo y particular. Según él la Sociología debía basarse en las leyes de la ciencias que la precedían. Así distingue seis ciencias fundamentales estructuradas en el orden siguiente: la Matemática, la Astronomía, la Física, la Química, la Biología; y la Sociología que estudia la realidad de la sociedad, en la cual los seres vivos se unen entre sí por vínculos diversos de los puramente biológicos de sus organismos, y que constituye el máximo grado de concreción y complejidad en el universo. De esta manera la Sociología se convertía en una especie de enciclopedia del Saber.

Para Comte la Sociología es una ciencia de igual carácter que las demás positiva, empírica e inductiva, su objeto es el más complejo de todos, comprende dentro de sí los objetos de las demás ciencias ya que el hombre implica la plena totalidad de las leyes que gobiernan el mundo y la humanidad, absorbe en sí y refleja todas las leyes de los fenómenos en los cuales se basa y de los que ha surgido; por tanto la Sociología no es una

² RECASENS SICHES LUIS.- TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGÍA.- MEXICO - EDIT. PORRUA 1993.- Pág. 42

prolongación de otras ciencias, sino que tiene un carácter independiente porque los fenómenos sociales constituyen un objeto nuevo.

Considera que la realidad social es un todo complejo que se integra por múltiples y diversas partes estrechamente entrelazadas, por lo que la realidad social debe estudiarse en su totalidad.

Esta tendencia enciclopédica tuvo auge en el desarrollo sociológico de algunas escuelas positivistas, he hizo caer bajo el dominio de ella a todas las ciencias del hombre y de la cultura o de los productos humanos, incluso las ciencias exactas y naturales en la medida en que se interrelacionen con los factores colectivos.

Para Comte la humanidad a través de la historia es la auténtica realidad, en ella se refleja el conocimiento porque allí se reúnen todas las leyes del universo, constituyendo la combinación más complicada de esas leyes, esta sabiduría universal inicia con la aparición de la vida y se manifiesta en todas las producciones del espíritu, por ejemplo en el arte, la religión y en el sentido común, encontrando su prolongación abstracta en la ciencia.

Esta concepción de la Sociología, no es más que el inicio de una interminable búsqueda de los estudiosos en la materia, para entender fehacientemente los procesos sociales, para intentar captar en esta ciencia aquello que les da origen y que irremisiblemente va aunado a la voluntad del ser humano. Como ese proceso parte de la voluntad individual, la que al interrelacionarse con la de los demás entes de su medio social conforma la voluntad de las diversas comunidades existentes, sea escolar, familiar, local, municipal, estatal, nacional, llegando así a la aparente voluntad colectiva mundial que rige la vida de nuestro planeta y como esta influye de manera predominante en la primera. Como a

pesar de la evolución del hombre la sociedad por él creada se encuentra en estado de descomposición.

Para todo ello se toman como parte del rompecabezas, y son objeto de estudio, todas y cada una de las manifestaciones sociales del individuo, como son los grupos sociales, las formas de organización, las clases sociales, las etnias, el Estado, los procesos asociativos y los disociativos, el cambio social, la economía, etc.

Lo anterior sin embargo nos remite necesariamente a la raíz, esto es no podemos concebir al individuo solo ajeno a los demás seres de su especie, sin coexistir con otros individuos; el ser humano es por naturaleza social, necesita de la convivencia con otros, para subsistir, poderse procrear, para estimular y desarrollar su espíritu, para progresar en el conocimiento de la materia. Así las cosas, el hombre habrá de integrarse en grupos y crear normas que regulen y hagan posible la vida en común, estas normas tratarán de organizar al grupo de manera que predomine el respeto a los ideales que ellos mismos se propongan generando así derechos y obligaciones en cada uno de sus integrantes, previendo sanciones como una alternativa para hacer efectivo su cumplimiento. Por ello el estudio del Derecho es de suma importancia en la Sociología ya que nace junto con la sociedad, evoluciona con ella, se adecua a sus necesidades y sigue su suerte.

El derecho no se puede explicar como producto de elementos individuales tales como el talento de un gran hombre, ya que necesariamente proviene de la intervención de elementos sociales como la necesidad de seguridad y certeza de los hombres que pertenecen a un grupo social.

Una vez obtenida por la creación del derecho, esa seguridad del hombre de saber cuales y hasta donde son sus dominios y los de los demás, se crea la necesidad de

establecer un órgano que se encargue de vigilar su cumplimiento y en caso necesario de hacerlo cumplir, naciendo el Estado. Sin embargo resulta de capital importancia destacar que una vez creado el derecho este influye de manera determinante en el grupo social a que está dirigido, modelándolo e indicándole el camino a seguir, conformando sus peculiaridades por lo que concluiremos que si bien es cierto el derecho se origina de la sociedad, también lo es que una vez creado influye sobre ella.

La sociedad al generar el derecho, que son las reglas a que habrán de sujetarse los individuos inmersos en ella, determina las sanciones que se aplicarán a aquellos individuos o grupos de individuos que las desacaten, estas sanciones van dirigidas a producir un daño en los intereses del infractor, pudiendo ser un daño económico el que inmiscuye a sus propiedades, físico como la privación de la vida o físico-moral como sería la privación de la libertad.

No obstante lo anterior, aunque el derecho prevea las sanciones que se aplicarán a sus infractores, no implica que todos los individuos acaten las normas jurídicas establecidas, sin embargo este junto con otros factores ejerce presión en el comportamiento humano formando parte del control social.

Podemos decir que el control social lo forman el conjunto de normas, poderes y autoridades creados por el grupo social y que está dirigido a influir externamente en la conducta humana, esto es a producir la conducta esperada por el.

Al ser el Derecho el conjunto de normas que regulan la convivencia de los hombres, creadas por y para la sociedad, la Sociología se preocupa por estudiarle desde su particular enfoque científico creando así la Sociología del Derecho.

Sin embargo a fin de obtener con precisión el significado de esta rama de la Sociología, es preciso diferenciarla de otras disciplinas interesadas en el derecho como son: La Ciencia jurídica dogmática o técnica, la Filosofía del Derecho y la Historia del Derecho.

Para realizar esta diferenciación, trataré se sintetizar a continuación el criterio sustentado por el ilustre maestro Don Luis Recasens Siches, en su obra "Sociología".³

La Ciencia jurídica dogmática o técnica, estudia las normas de un determinado sistema de derecho positivo vigente o una rama de éste. Conviene destacar en ella las siguientes características.

a).- Esta ciencia considera al Derecho vigente ante todo como un conjunto de normas que tratan de regular una determinada realidad social; no obstante en ella va implícito el aspecto social, la ciencia jurídica no estudiará esa realidad social por sí misma, sino las normas surgidas a consecuencia de los problemas planteados en una realidad histórico-social con el propósito de ordenarla, y aún cuando el jurista al aplicar esas normas a realidades jurídicas concretas deba conjugar el sentido de esas reglas con el hecho sujeto a análisis habrá de estudiar tales hechos no por sí sino desde el punto de vista del derecho y para establecer las consecuencias normativas derivadas de ellos. En conclusión lo que interesa a la ciencia jurídica dogmática o técnica del derecho es investigar el deber ser jurídico respecto de determinadas realidades acorde con el derecho positivo vigente.

³RECASENS SICHES LUIS.- OP. CIT. Pág. 57x

b).- El conjunto de normas tienen para el jurista un valor dogmático, esto es, de modo autoritario el jurista recibe del orden jurídico positivo vigente las normas para aplicarlas, no le corresponde criticarlas, ni sustituirlas desde su particular punto de vista, porque para él tienen el carácter de dogmas, aún cuando al aplicar estas normas deba interpretarlas o llenar lagunas existentes en ellas, y esto lleve implícito en cierta medida una labor creadora, debe atender siempre a los criterios objetivos existentes en el orden jurídico vigente

Por orden jurídico vigente, habrá de entenderse no solo el conjunto de leyes o reglamentos existentes, sino toda aquella interpretación que del deber ser jurídico exista en un determinado momento social, así las cosas incluye otras fuentes normativas como las sentencias judiciales, las resoluciones administrativas, los negocios jurídicos válidos, las valoraciones positivas en que se inspiró el legislador, la jurisprudencia, las reglas consuetudinarias.

c).- Esta ciencia tiene un propósito práctico, que consisten en indagar lo que el derecho positivo vigente determina para una determinada situación social, analiza los deberes y derechos de una persona para resolver sobre una controversia. Está regida por el principio de plenitud hermética del derecho lo que trae como consecuencia que el juzgador no puede negarse a fallar en una contienda porque existan deficiencias, contradicciones, obscuridad o lagunas en la ley, sino que debe allanarlas y resolver, apoyándose como se menciono con anterioridad en el orden jurídico vigente.

La Filosofía del derecho es la investigación de la idea de justicia y los valores implícitos en ella. La Filosofía del derecho, trata por una parte de explicar mediante la Teoría fundamental del derecho, los conceptos puros de que se vale el jurista al trabajar sobre el derecho positivo vigente verbigracia, el concepto universal de lo jurídico, la esencia

pura y simple del derecho, el concepto de relación jurídica etc., y son estos conceptos los que constituyen los supuestos de la ciencia del derecho.

Por otro medita los criterios situados más allá y por encima de las normas jurídicas positivas, para su valoración y crítica, recogiendo de ella las directrices para la reforma, corrección y reelaboración del orden jurídico positivo.

Corresponde a la Historia del derecho relatar como era un cierto orden jurídico estudiando el derecho positivo vigente en el pasado a diferencia de la ciencia jurídica dogmática o técnica del derecho, no tiene ningún propósito práctico, esto es no tiene que obviar las dificultades que surjan de las contradicciones de la ley, no tiene que llenar sus lagunas, no tiene que dictar sentencias, porque el derecho que estudia ya no está vigente.

La Sociología del derecho estudia el derecho desde el ámbito de un hecho social, que es efecto de otros hechos sociales y se encuentra en interacción con otras formas colectivas, el que ya constituido aparece como una fuerza social que actúa como factor configurante de la colectividad y produce efectos sobre otras manifestaciones de vida social.

Al respecto el maestro Leandro Azuara Pérez en su libro de Sociología comenta "Considerando que la fuerza normativa de los hechos, crea las normas sociales y particularmente las jurídicas, que son un medio de control social, en esta forma se advierte que la relación entre la fuerza normativa de los hechos y el control social, es indirecta o mediata".⁴

⁴AZUARA PÉREZ LEANDRO.-OP. CIT. Pág. 285

Considera a la fuerza normativa de los hechos como la fuente de la normatividad jurídica, que es uno de los órganos de control social.

Dice que la fuerza normativa de los hechos está constituida por dos elementos: la costumbre o repetición de un hecho y la conciencia producida por la repetición de que ese hecho es obligatorio.

Cuando se reúnen estos dos elementos nace el derecho consuetudinario, sin embargo las normas jurídicas no necesariamente emergen de los hechos que crean convicción de obligatoriedad, puede nacer de un procedimiento legislativo preestablecido.

Los estudiosos del derecho y la Sociología han dado gran importancia a la fuerza de la costumbre como fuente del derecho. G. Jellinek, jurista alemán, considera que la validez del derecho se basa en la convicción de que tiene una fuerza obligatoria para el individuo, esta convicción de obligatoriedad nace de la repetición de una práctica.⁵

Para Jellinek la fuerza normativa de los hechos es la fuente más profunda del derecho, este autor considera que el derecho en el origen de la humanidad, no era sino el conjunto de prácticas habituales seguidas por un grupo social y su repetición produjo en las mentes de los hombres primitivos la idea de que sus costumbres constituían leyes legítimamente establecidas y obligatorias para la comunidad, así los gobernantes se veían obligados a respetar la convicción de la fuerza obligatoria de las costumbres.

Por ello habrá de considerarse que la fuerza normativa de los hechos nos explica el origen del derecho, no solo en su concepción inicial, sino a través de todos los

⁵ JELLINEK G. - TEORIA GENERAL DEL ESTADO. TRAD DE LA SEGUNDA EDICION ALEMANA POR FERNANDO DE LOS RIOS URRUTI. - MEXICO. - EDITORIAL CONTINENTAL 1958 - Pág 274

tiempos, ya que coincidiendo con el autor reseñado, considero que todo hecho repetido en la sociedad y que entrañe un deber ser apegado a los principios de verdad fijados por el grupo social, al deseo de convivencia armónica, de bienestar, de justicia, de equilibrio social y de evolución del individuo habrá de trascender tarde o temprano en la formulación de un precepto legal.

Es así como nace el derecho y puede ver la luz en forma pacífica, mediante los procesos de formulación de leyes creados por los estados y aceptados por el núcleo social que involucran o bien a consecuencia de un cambio violento y doloroso como el que llevan implícito las revoluciones o guerras, en las que se suspenden temporalmente los derechos vigentes para transformarse y adecuarse a la postre, si ésta tuvo éxito, a las necesidades más urgentes del grupo disidente, esto es a las primordiales exigencias de la gran mayoría, que son consecuencia de un lento proceso de repetición de carencias y necesidades, de opresión y miseria que crean en el individuo la convicción de la necesidad inminente de instituir un estado de derecho que permita crear preceptos legales obligatorios que regulen y protejan estas necesidades.

También en el caso de los golpes de estado, el derecho sufre una transformación, para adecuarse a las necesidades del grupo detentador del poder, en esta circunstancia su implantación es impuesta, sin embargo la historia refleja, es transitoria, al no emanar de las verdaderas necesidades y carencias del grupo social, esto es al no provenir de la fuerza normativa de los hechos, de la repetición de una práctica o hecho que cree la convicción de que el mismo es obligatorio porque se adecua a las necesidades de convivencia armónica, equilibrada y justa del grupo social; sin embargo en su momento es aplicable y genera consecuencias jurídicas aún cuando sea irremisible su aborto para que en su lugar prevalezca el derecho creado por la voluntad de la colectividad.

EL DERECHO SOCIAL.-

Tradicionalmente al Derecho se le ha dividido en dos ramas, una la que comprende el Derecho Público y otra el derecho privado, esta bifurcación del Derecho nace en el derecho romano; en torno a ella se han formulado a través del tiempo infinidad de teorías que intentan explicarla plenamente, sin embargo por estar íntimamente relacionadas resulta en suma difícil establecer los límites de una y otra.

Al respecto citaremos al profesor G. Jellinek quien sostiene que el derecho privado regula las relaciones de los individuos como tales en tanto que el derecho público regula las relaciones entre distintos sujetos dotados de Imperium, o la organización y funciones de estos mismos sujetos y la relación de ellos con los sometidos al poder.

Explica este célebre jurista alemán que en el derecho privado las relaciones de los individuos como tales, no indica que sea el individuo abstracto el titular del Derecho Privado, sino que el titular de este derecho es siempre miembro de una Sociedad reconocido por el Estado como persona y por tanto todo Derecho Privado es Derecho Social.

Sostiene que el Derecho Privado solo es posible sobre la base del reconocimiento de la personalidad individual en virtud de las que el individuo pone en movimiento el poder del Estado en beneficio de sí mismo, que al crear el Estado la personalidad, resulta edificado el Derecho Privado sobre la base del público ya que todo Derecho Privado va unido íntimamente a una exigencia de Derecho Público para que se le reconozca y ampare. Al referirse al Derecho Público expresa que este tiene frente al Derecho Privado una existencia totalmente independiente, que el derecho público establece las relaciones entre una comunidad dotada de autoridad y personas que le son iguales o le están subordinadas pero que no obstante la autoridad que ostenta el Derecho Público puede, en ejercicio de sus funciones realizar diversos actos de Derecho Privado ya que el

Estado y las asociaciones de Derecho Público son también sujetos económicos, que con los propios medios que corresponden a cualquiera otra personalidad, administran los bienes, no ejercitando para ello el poder público.⁶

En el Derecho moderno aparece una tercera rama, debido a cuestiones de tipo político, ideológico y sociológico, el Derecho Social.

El Derecho Social tiene una íntima relación con el concepto de clases sociales e igualmente por cuestiones de contenido político e ideológico, su nacimiento es la respuesta a un vacío existente en el derecho, al carecer éste de disposiciones jurídicas dirigidas a una clase social determinada que no se ajusta a las normas de contenido público y privado.

Es conocido que las normas de derecho privado van dirigidas a regular las relaciones entre particulares y las del derecho público a regular las relaciones entre el Estado como ente soberano ante otros Estados o con particulares.

La esencia del Derecho Social va encaminada a la protección de las clases sociales débiles económica, política y socialmente, dando lugar a normas jurídicas de contenido eminentemente social que contienen los derechos sociales de la clase a la que va dirigida, entre dichas normas se destacan el Derecho Agrario, el Derecho Laboral y el Derecho Asistencial entre otros.

Los derechos sociales son creados y reconocidos y tutelados por el Estado para mantener el equilibrio de la vida social, de esta manera nacen las garantías sociales que consideran no al individuo aislado sino al grupo de que forma parte, la

⁶G JELLINEK.- OP. CIT. Pág. 312 y 313

*comunidad agraria, el sindicato, etc. Cuando el Estado crea un derecho social protege a un núcleo determinado el cual individualmente recibe los beneficios, pero siempre a través del grupo del que forma parte.*⁷

Así las cosas resulta de sumo interés analizar la relación del derecho y clases sociales a la luz de la concepción marxista así como del capitalismo.

Para Carlos Marx, principal exponente del comunismo, el derecho es un orden coactivo existente en una sociedad dividida en dos clases: la dominante explotadora y la dominada explotada, es el medio por el cual la clase dominante subyuga a la clase dominada.

El reformismo capitalista por su parte, considera que existe un derecho de validez universal, de carácter abstracto y obligatorio para todos los ciudadanos, el derecho Civil y al lado de este coexiste el derecho social conformado principalmente por el derecho Agrario y el derecho laboral.

Los derechos y obligaciones de campesinos y obreros se configuran no por ser personas jurídicas abstractas, sino en la medida en que estos pertenecen a un estrato de la sociedad, que tienen su propias peculiaridades, identificadas a partir de su lugar de residencia, costumbres, cultura, ocupación, necesidades, de la repercusión que su fuerza productiva tiene en ellos mismos y en los demás integrantes de la sociedad, en atención a ello el Estado se encarga de crear las normas jurídicas adecuadas con el fin de protegerlos.

⁷ SERRA ROJAS ANDRÉS - CIENCIA POLÍTICA T. II .- MEXICO - EDIT. PORRUA 1971.- Pág. 616

LA SOCIOLOGIA RURAL.-

El estudio de los fenómenos sociales enfocado al medio rural, da origen a la Sociología Rural. La Sociología Rural ha surgido como una necesidad interpretativa de los problemas que confronta el Sector Social Campesino.⁸

En México, la falta de un verdadero aprovechamiento de las tierras concedidas en el reparto Social; la insuficiente productividad de las tierras cultivadas; el agotamiento de las tierras de cultivo; la emigración de grandes grupos de la población campesina a otros países; el desarraigo de las nuevas generaciones que buscan mejores perspectivas de vida en la urbe; la falta de oportunidad de superación cultural y económica de los nuevos campesinos; la lenta y casi nula diversificación de las actividades productivas; la falta de apoyo económico efectivo tanto del Sector Gubernamental como de la iniciativa privada en detrimento de la débil economía de las poblaciones rurales; la falta de capacitación técnica y concientización de los beneficios que ésta aporta y en consecuencia el insuficiente abasto de productos; han sido situaciones que han llamado la atención de los estudiosos de la Sociología.

La estructura y funcionamiento de la Sociedad Rural, el impacto que tiene sobre ella el medio físico, la etnias de que se conforma, sus tradiciones culturales y religiosas, el nivel de educación, son los aspectos más importantes que debe tener en consideración el estudioso de la Sociología rural.

En la estructura y funcionamiento de nuestra Sociedad rural, se analizan características de ella, como la ocupación, que sabemos es principalmente la agricultura y la

⁸ SANCHEZ ANGELES RAUL Y GARCIA MALDONADO JOSE VITELIO - SOCIOLOGIA RURAL - MEXICO.- EDIT. OASIS 1984.- Pág. 23

ganadería; el tamaño y densidad de su población; de acuerdo al número de sus habitantes ésta será rural o urbana, considerándose en nuestro País un máximo de 2,500 habitantes para poblaciones rurales.

Las poblaciones rurales se caracterizan: por la escasa población concentrada en ellas en proporción al territorio que ocupan, lo que es entendible dado que por la actividad económica que desarrollan, necesitan un área considerable de tierra lo que impide que existan grandes concentraciones de habitantes; el ambiente en que se desarrollan sus individuos, que es evidentemente diverso del individuo de la urbe, ya que los aspectos de la vida rural se encuentran condicionados preponderantemente por el ambiente físico, como el clima, la luz solar, el aire, la flora, la fauna, etc., mientras que el individuo de la urbe se beneficia de los adelantos tecnológicos existentes, sin que tales aspectos influyan determinadamente en sus costumbres.

Otro factor importante en la estructura de una Sociedad es la diferenciación Social y el efecto de ella en la integración del grupo. Mientras que en la población urbana la diferenciación social es mayor debido a la especialización y división del trabajo, el grupo que la conforma, posee sin embargo una mayor integración, derivada de la interdependencia mutua. El grupo social rural aún cuando es más homogéneo, por la identidad en ocupación, tradiciones, valores establecidos, costumbres, etc.; no funciona como una unidad, esto es porque el individuo campesino establece contacto con las personas que viven a su lado y al vivir como dijimos en párrafos anteriores en núcleos grandes por su extensión territorial pero pequeños por su número de habitantes su interdependencia se limita a satisfacer sus necesidades primarias. La sociedad rural es producto de numerosos segmentos pequeños (núcleos de población) relativamente independientes y no relacionados entre sí, constituyendo así muchas homogeneidades,

diferentes tradiciones, modos de vida, etc., que son un obstáculo para el desarrollo económico de México al mismo tiempo que una consecuencia de él.

La Sociedad rural en México se encuentra dividida en dos grupos: los grupos indígenas puros, que se encuentran desvinculados totalmente de la vida social, económica, política y cultural del país, viviendo en sectores incomunicados, que tienen sus propias lenguas y riqueza cultural y los grupos rurales que participan y se benefician, -aún cuando no integramente- de estos aspectos y se consideran integrantes de nuestra sociedad. Este último grupo conforma la mayoría de la población rural y sin embargo debido a que esta se encuentra dividida en pequeños segmentos desligados unos de otros, relativamente independientes, esta parte de la población no funciona como una unidad, aún cuando internamente en cada segmento exista un alto sentido de solidaridad resultado de la similitud de rasgos, objetivos e igualdad de experiencias

La estratificación social es otro de los factores a analizar; en el medio rural el número de clases sociales es menor que en la ciudad, esto se da al no existir una gran diversificación de las actividades, ser menor la población, estar equilibrado el nivel cultural, así como el ingreso de las familias, precario por cierto en su mayoría, aquí las clases sociales son intermedias cobrando singular importancia el principio de casta.

La mayor parte tiene un nivel económico bajo y dentro de él conservan una posición media, no existen grandes contrastes, no hay una gran movilidad social porque la mayoría de sus gentes no acostumbran cambiar de ocupación, por ser estas muy reducidas en el campo, porque los antecedentes de una persona son conocidos por la comunidad influyendo su herencia en la determinación de su estado social, porque existe apatía y falta de deseos de cambio derivadas de la costumbre de vivir para subsistir y por el limitado nivel social y cultural en que se desarrollan.

Parte medular en la estructura de una sociedad es la o las actividades que en ella se desarrollan. La agricultura como principal ocupación de la sociedad rural a evolucionado conforme el paso del tiempo, este fenómeno tiene su origen en la creciente necesidad del hombre de producir en mayor cantidad su producto para lograr abastecer la necesidad de consumo de las ciudades, lo que ha propiciado el desarrollo de mejores técnicas tendientes a optimizar los resultados para una mayor producción y al mismo tiempo simplificar el trabajo empleado.

De esta manera los sistemas de agricultura han evolucionado, conociéndose en la actualidad varios tipos de ellos entre los que se encuentran: el cultivo aprovechando las márgenes de los ríos, el que se desarrolló aprovechando los depósitos de limo dejados por algún río de curso o caudal variables e introduciendo la semilla con los pies en su superficie esponjosa; la quema o roza de los posibles campos de cultivo aprovechando la estación de sequía, este sistema consiste en el derribamiento de los árboles más grandes mediante el uso del hacha y machete, prendiendo después fuego a arbustos y malezas para despejar algún área boscosa que sirva como campo de cultivo; el uso de la azada y del arado que requieren una gran cantidad de mano de obra. Por último el sistema de agricultura mecanizada que se da a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la invención del tractor y muchas otras máquinas e instrumentos como la desmontadora de algodón, la cosechadora de caña de azúcar, así como la mecanización del riego.

Sin embargo, no obstante el desarrollo tecnológico, éste solo está al alcance de las áreas más progresistas de algunos países industrializados del mundo.

México, a la fecha utiliza en gran proporción el arado auxiliado en los mejores casos de tractores y alguna otra maquinaria que simplifica su trabajo, del mismo

modo se allega de sistemas de riego, pero la gran mayoría de la superficie cultivable de nuestro país no es explotada eficientemente, debido a la falta de preparación del hombre del campo, al insuficiente apoyo económico gubernamental existente en el mismo, así como a la falta de garantías a particulares para invertir con fiabilidad en terrenos de propiedad social.

El medio físico y los recursos resultan ser otro factor importante en la determinación de una sociedad rural. Por éste y otros motivos no podemos decir que exista una homogeneidad mundial en ellas.

Es la región en que habita determinado grupo de individuos, las que determina el medio físico que le rodea, así como los recursos naturales con que cuenta para su desarrollo y estos a su vez intervienen en forma directa con la generación de sus costumbres, cultura y desarrollo económico.

México, es un País de contrastes, en él encontramos una gran diversidad de paisajes, su ubicación geográfica permite que cuente con extensos litorales, grandes regiones montañosas, selvas, bosques, desiertos, diversidad de climas, riquezas en su subsuelo, que en su conjunto dan forma al mosaico que constituye la Sociedad Mexicana. Así las cosas, las características de una y otra región conforman los rasgos de sus habitantes sus costumbres y cultura. Sabemos que la situación geográfica de México, no lo hace una región fácil para el desarrollo económico, que existen diferencias regionales a veces dentro de un mismo Estado de la República que trae como consecuencia la diferencia en el modo de actuar de los individuos, por ejemplo, el zapoteca del Istmo, no tiene igual temperamento y carácter que el mixteco de otras zonas del mismo Estado. Sin embargo son precisamente estos obstáculos naturales los que han dado al mexicano el ingenio para subsistir.

Con lo anterior, no queremos decir que nuestro país esté por alcanzar el grado de desarrollo necesario para el bienestar de los individuos que lo habitan, falta para ello, una verdadera concientización de la relación armoniosa que debe existir con la naturaleza, esto es la conciencia de la interdependencia que existe entre el hombre y el medio que lo rodea, que conlleva a la explotación racional de sus recursos. Falta además un verdadero sentir de identidad patria que concluye en la necesidad de educar al mexicano, para que encauce todo su potencial en el desarrollo de su País, con el consiguiente bienestar propio.

En la República Mexicana la población rural se encuentra integrada por blancos, mestizos e indios con una gama variada de costumbres y dialectos; así encontramos pueblos integrados por blancos y criollos, que llegaron a nuestro país aprovechando las facilidades que para la colonización y explotación de tierras nacionales otorgó el Gobierno de México de 1880 a 1890.

Estos colonizadores y en muchos casos sus hijos, conservan el idioma extranjero; aprenden el español para sus transacciones comerciales y en algunas ocasiones aprenden algún dialecto indígena cuando radican cerca de pueblos aborígenes, pero siguen conservando sus costumbres, casándose con mujeres de su misma raza, tienen sus Iglesias propias y no contribuyen en nada a la unificación del País.

Existen también pueblos mestizos, mestizo-indígenas, que han evolucionado económica y socialmente, que poseen su solar dentro de la comunidad, disfrutan de tierras ejidales y sus beneficios. Cuando aquellas se encuentran cerca de los centros urbanos cuentan con una escuela, centros de asistencia social, industrias pequeñas, comercios y diversiones. Hablan castellano, reciben periódicos y revistas, captan señales de radio y televisión que les informan de los acontecimientos mundiales, su habitación, vestido y

alimentación van en relación a su medio económico-social. A medida que se van alejando de los centros urbanos o las comunicaciones son más difíciles, estas características se van diluyendo poco a poco.

Las comunidades más distantes, aquellas de difícil el acceso por falta de vías de comunicación que en los mejores casos solo tienen caminos vecinales, no gozan de los beneficios y comodidades de la civilización, carecen de agua potable, su producción generalmente es para el consumo interno y tienen formas de trabajo cooperativo, en algunas ocasiones como por ejemplo en la construcción de escuelas e Iglesias, no cuentan con asistencia médica, y viven en condiciones míseras, cultivando las tierras de sus antepasados, sumidos en la ignorancia y la apatía.

EL DERECHO AGRARIO.-

Etimológicamente la palabra "agrario proviene del latín ager, agris, que significa campo. Para el Maestro Angel Caso, esta palabra corresponde a dos acepciones, una en la que el término debe ser tomado como sinónimo de reparto de tierra y otra más amplia cuyo significado es lo relativo a la tierra.

El significado de la acepción "Derecho Agrario", varía de acuerdo al país de que se trate, así las cosas tenemos que mientras en Italia, éste es considerado como una rama jurídica de carácter prevalentemente privado, no obstante en su legislación coexisten el Derecho Agrario Privado y el Derecho Agrario Público; en Argentina se le define como el conjunto de normas jurídicas particulares que lo sitúan como una rama del Derecho privado. En México es considerado como una rama del Derecho Social, al provenir de una disposición constitucional considerada una garantía social y tutelar y proteger sus normas, los intereses de una clase desprotegida como lo es la campesina.

Sin duda resultaría ocioso adentrarnos al estudio de definiciones adecuadas a sistemas jurídicos distintos al de nuestro país, por lo que a continuación citaremos definiciones dadas por maestros mexicanos.

Don Lucio Mendieta y Nuñez define el Derecho Agrario de la siguiente manera: " El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y Jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola."⁹

De igual forma el maestro Jesús G. Sotomayor Garza considera al Derecho Agrario como " El conjunto de normas de contenido jurídico que refutan a la propiedad rústica y a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como a las actividades conexas o auxiliares.

El maestro Angel Caso toma para definirlo un doble aspecto, el objetivo, en él dice que es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las Industrias agrícolas y el aspecto subjetivo como el conjunto de facultades que nacen virtud de esas normas.

La suscrita concluye por derecho Agrario el conjunto de leyes que regulan las formas de tenencia de la tierra en el campo así como la manera de organizar su explotación y la convivencia armónica del individuo que vive en el medio rural.

El actual Derecho Agrario tiene su origen, y fundamento, en las fuentes formales del Derecho Agrario Mexicano como son la legislación, la costumbre, los principios

⁹MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO.- MEXICO - EDITORIAL PORRÚA. 1973.- Pág. 6.

generales del Derecho, las Resoluciones Presidenciales definitivas y la Jurisprudencia Agraria.

El Derecho Agrario en México se desarrolla en forma independiente, esto es, no depende de alguna otra disciplina jurídica como podría ser el Derecho Civil o Administrativo. Sus antecedentes históricos, sociológicos, jurídicos, legislativos, económicos y didácticos así lo determinan.

En su aspecto histórico, ya desde la época precolonial existían formas de organización agraria, siendo un ejemplo claro de ello el "calpulli", actualmente el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Sociológicamente es autónomo, ya que va dirigido a una clase determinada de la sociedad como lo es la rural.

Jurídicamente autónomo, desde la época precolombina, existían normas que regulaban las formas de tenencia de la tierra, las que con el devenir del tiempo y las características de la actual sociedad rural mexicana, se han ido adecuando a sus necesidades, hasta llegar a la nueva Ley Agraria.

Legislativamente autónomo, aún cuando anteriormente las normas referentes a la materia agraria formaron parte de ordenamientos pertenecientes a otras ramas del Derecho, a partir de las reformas al Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914) que facultaban al jefe de la revolución para que dictara las leyes necesarias para la solución del problema agrario, con la consecuente promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915 da inicio la autonomía legislativa del Derecho Agrario.

En el aspecto económico, su autonomía radica en la importancia y trascendencia que tiene la producción agrícola, por lo que no puede ser tratada en forma conjunta con otra actividad.

Su independencia didáctica se observa desde el momento en que actualmente el Derecho Agrario se imparte como una disciplina del derecho autónoma, la materia de Derecho Agrario, no solo se estudia en la Licenciatura de Derecho sino en otras donde forma parte del plan de estudios.

CAPITULO II

NOCIONES HISTORICAS DEL DERECHO AGRARIO.

ANTECEDENTES GENERALES.- ANTECEDENTES EN MEXICO: LA EPOCA PREHISPANICA; LA COLONIA; LA INDEPENDENCIA; LA REFORMA; LA REVOLUCION.

ANTECEDENTES GENERALES.-

Como sabemos, el hombre en sus orígenes llevó una vida nómada, subsistiendo de los productos que le ofrecía la naturaleza , mediante la recolección de frutos, la caza y la pesca, pero a medida que su permanencia se prolongaba en un lugar y la población crecía , los productos comenzaban a agotarse haciendo difícil su aprovechamiento, de tal forma nace la agricultura, y es por medio de ella que el individuo inicia una vida sedentaria, arraigándose en un lugar determinado el que desde entonces consideró su territorio. Originalmente cultiva la tierra para asegurar su supervivencia y la del grupo humano del que forma parte, posteriormente, a medida que los núcleos de población fueron creciendo tiene que administrar estos productos, iniciándose la diversificación de las actividades, que dio lugar a la formación de las ciudades, en ellas el individuo ya no es explotador directo de la naturaleza, sino elementos de transacción y especulación. De esta manera la ciudades desempeñan funciones de concentración de recursos y fuente de abastecimiento de la región sus habitantes se especializan en actividades terciarias y secundarias, mientras el individuo del campo continúa en contacto directo con la naturaleza ahora con una doble posibilidad: la actividad de supervivencia y la actividad de mercado.

Es así como nace la necesidad de organizar la vida en el campo y se crean reglas tendientes al desarrollo de la vida armónica entre los integrantes del grupo social. En la vida moderna, estas reglas se convierten en normas y dan lugar al nacimiento

del Derecho Agrario. Sin embargo dados los problemas que desde siempre ha originado la tenencia de la tierra, su falta de explotación racional, su producción económica; ha sido necesario para algunos países crear una estructura gubernamental que determine las políticas agrarias, con el fin de obtener su desarrollo agrícola, social y económico.

En nuestro país el problema agrario ha sido una causa que ha desencadenado innumerables movimientos de la clase campesina, con el objeto de buscar un mejor nivel de vida para ellos con sus familias, provocando estos cambios en su mayoría los líderes de cada región; más tarde, ya determinadas las bases del derecho agrario, los nuevos líderes se convertirían en los representantes de los núcleos de población, quienes tienen la función de administrar los bienes ejidales.

Las formas de tenencia de la tierra han sufrido innumerables cambios desde el México Prehispánico hasta nuestros días, para poder comprender la importancia de ellos es necesario conocer sus antecedentes más remotos de ellos y la evolución que han tenido a lo largo de la historia

ANTECEDENTES EN MEXICO.- LA EPOCA PREHISPANICA.

En esta época el territorio estaba ocupado por una gran cantidad de pueblos indígenas cuya vida dependía fundamentalmente de la agricultura. La mayor parte de la población estaba conformada por campesinos que trabajaban sus tierras en forma comunal, el producto de su trabajo era destinado para satisfacer sus necesidades y para mantener la clase privilegiada que estaba integrada por gobernantes sacerdotes y guerreros. Había diferentes tipos de tierras: las comunales, las parcelas familiares y las superficies de nobles sacerdotes que eran cultivadas por campesinos que se veían obligados a entregar como tributo una parte de sus propias cosechas.

Tres eran, los pueblos que por su Civilización e importancia militar, dominaban la mayor parte del territorio mexicano a la llegada de los conquistadores españoles: Los aztecas o mexicas; los tepanecas y los acolhuas o texcocanos, los que formaban una triple alianza ofensiva, encontrándose unidos por la proximidad de sus territorios y por estrechas relaciones políticas; su organización interna político-social era semejante, su gobierno evolucionó de una oligarquía primitiva a una monarquía absoluta

En la organización política del pueblo tenocha, (Tenochtitlán), el jefe supremo era el tlacatecutli, señor de vidas y haciendas, que era designado por elección y asistido por diversas categorías de señores que Zorita clasifica en los siguientes grupos.¹⁰

PRIMERA CATEGORIA.- Los señores supremos: tloques, término derivado de tloa, que significa entre nosotros "mandar" "gobernar" , tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad con plena jurisdicción civil y criminal, exigiendo un tributo a los que trabajaban la tierra.

SEGUNDA CATEGORIA.- Integrada por los llamados tectecultzin, que tenían encomiendas específicas sobre determinada región o provincia.

TERCERA CATEGORIA.- Se integraba por los calpullec o chinancaltec, quienes integraban los consejos de los parientes mayores o ancianos, con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

CUARTA CATEGORIA.- La formaban los pipiltzin, hijos y bisnietos de los señores supremos.

¹⁰DE ZORITA ALONSO.- LOS SEÑORES DE LA NUEVA ESPAÑA.- MEXICO.- IMPRENTA UNIVERSITARIA 1942.- Pág. 29

A los señores supremos estaban sujetos otros inferiores llamados caciques o tlatoani.

La organización y distribución de la tierra en el pueblo azteca guarda estrecha relación con su organización política y social. Las poblaciones formadas por las tribus recibieron el nombre de altepetl, pueblo, hueialtepetl, Ciudad. El procedimiento por el cual los primitivos pobladores se adueñaban de la tierra era la simple ocupación. Llegaban a un lugar determinado, se establecían y procedían a repartir las tierras entre las familias, enseguida se dividía el pueblo en tantos Calpulli o barrios cuantas eran las parcialidades formadas.

Tres eran las formas de tenencia de la tierra que habían desarrollado los pueblos del centro de México a la llegada de los Españoles : usufructo individual, propiedad pública y propiedad colectiva.¹¹

Dentro de la primera existían dos clases de apropiación, la de los nobles llamada Pillali y la de los Tectecultzin otorgadas a señores que por hazañas de guerra u otros méritos recibían en premio propiedades. Dentro de las tierras del Estado o dominio público están las tierras del soberano, las de los templos y palacios, las destinadas al sostenimiento de jueces y magistrados y las tierras cuya producción se destinaba al financiamiento de la guerra . La tercera forma de tenencia de la tierra se integraba con los calpulli o barrios que eran comunidades de personas vinculadas por lazos de sangre y parentesco - en su origen-, que poseían en común la tierra.

¹¹ FLORESCANO ENRIQUE.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS AGRARIOS DE MEXICO (1500-1821).- MEXICO.- EDIT. ERA 1979.- Pág. 36.

Las formas básicas de tenencia de la tierra son sintetizadas por el Licenciado Raúl Lemus García en el siguiente cuadro:¹²

I.- Comunal	1.- Altepetlalli:	<i>Tierras del pueblo.</i>
	2.- Calpullalli:	<i>Tierras del barrio.</i>
II.- Pública	1.- Tecpantlalli:	<i>Tierras del rey, que entregaba en posesión a los nobles y gente de Palacio para que las aprovecharan a cambio de cuidar los jardines de palacio y ejercer una especie de mayordomía.</i>
	2.- Tlatocallalli:	<i>Tierras del Tlacotan o Consejo de Gobierno</i>
	3.- Miltchimalli:	<i>Tierras para sufragar gastos militares o de guerras.</i>
	4.- Teotlalpan:	<i>Tierras cuyos productos se destinan al culto público.</i>
III.- De los Señores	1.- Pillalli:	<i>Tierras de los pipiltzin.</i>
	2.- Tecpillalli:	<i>Tierras de los tecpantlaca.</i>
IV.- Yahuatlalli	<i>Tierras que estaban a disposición de las autoridades.</i>	

En la propiedad comunal distinguimos dos tipos fundamentales el calpullali y el altepetlalli.

¹²LEMUS GARCIA RAUL.- EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.- MEXICO.- EDITORIAL PORRUA 1975.- Pág. 19

EL CALPULLALLI.- Tierras del calpulli, las que estaban debidamente delimitadas unas con otras en parcelas cuyo usufructo correspondía de manera perpetua a las familias que las poseían, siendo el pariente mayor el jefe supremo del mismo, quien se encarga de la distribución de las tierras que le pertenecían a cada uno.

El calpulli o chinancalli , en plural calpullec, es una unidad sociopolítica que originalmente significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo", teniendo sus tierras y términos concedidos desde su pasado remoto.

El calpulli tenía su centro de decisiones en la junta de ancianos llamados "HUEHUES", que tenían su jurisdicción civil y criminal. Este consejo de huehues se auxiliaba de los calpullec y del teachcacaughtin.

El calpullec era el responsable de las labores administrativas, civiles y fundamentalmente de la distribución de las tierras.

El teachcacaughtin tenía la responsabilidad militar y vigilancia del calpulli.

El pariente mayor o calpullec o chinancallec tuvo a la vez una parcela de tierra que la cultivaba el grupo parental para permitirle ocuparse del servicio público, la cual se extendió en superficie y se le designó pillalli, al morir éste, su familia seguía viviendo en la casa común (tecpan) y eran sostenidos con el producto de tierras especiales, que se aportaban con ese objeto (tecpan-tlalli), las que eran cultivadas por siervos llamados mayores y fue en esa forma como los descendientes del pariente mayor, fueron convirtiéndose en clase privilegiada.

Lémus García, caracteriza la naturaleza y el régimen normativo del Calpulli en los siguientes puntos:

1.- El calpulli, en plural calpullec, es una unidad sociopolítica, que originalmente significa, barrio de gente conocida o linaje antiguo, teniendo, como ya se ha anotado en líneas precedentes, sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto.

2.- Las tierras llamadas calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del calpulli.

3.- Las tierras del calpulli se dividían en parcelas llamadas tlalmilli, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes a los barrios; hay que hacer notar que su explotación era familiar, es decir trabajada por todos los miembros de la familia a la cual se habían asignado, así le correspondía a cada núcleo familiar una superficie propia que trabajaban en común, lo que dista mucho de que las tierras del calpulli fueran trabajadas en su totalidad en forma común, ya que este tipo de asignación trae como consecuencia una forma de individualizar la tenencia de la tierra, en sus cultivos se utilizaba una vara larga con punta moldeada al fuego o de cobre, llamada cóatl.

4.- Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba generalmente por conducto del jefe de familia.

5.- El titular de la parcela la usufructuaba de por vida sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de trasmitirla a sus herederos.

6.- Si el poseedor moría sin sucesores, la parcela volvía a la corporación.

7.- No era permitido el acaparamiento de parcelas.

8.- No era lícito otorgar parcela a quien no era del calpulli, ni enajenarla a otro barrio.

9.- Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarla personalmente. Sin embargo conforme a los usos y costumbres del pueblo azteca, era permitido, que en caso de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunes del calpulli.

10.- El pariente mayor, calpullec o chinancallec, con el consenso del consejo de ancianos hacia la distribución de las parcelas entre los miembros del calpulli.

11.- El titular de las parcelas no podía ser desposeído de ellas sino por causa justificada.

12.- El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan.

13.- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarlas sin causa justificada durante dos años consecutivos, era amonestado y requerido para que las cultivase el año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al calpulli.

14.- Se estimaban motivos justificados para no cultivar la tierra, ser menor, huérfano, enfermo o viejo.

15.- Estaba estrictamente prohibido la intervenci3n de un calpulli en otro.

16.- Se llevaba un riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor , en papel con inscripciones jeroglíficas (amatl).

EL ALTEPETLALLI.- Esta forma de tenencia de la tierra no estaba cercada o parcelada, sino que se conformaba por tierras trabajadas colectivamente, cuyos productos eran utilizados para fines comunes, destinándose a realizar obras de servicios públicos así como al pago de tributos, integrándose con los productos restantes un fondo que dio origen a las cajas de comunidad que después reglamentó la legislación de Indias, es decir, todos podían aprovechar por igual su explotación.

La organizaci3n de la propiedad en época anterior a la conquista española era similar y mas o menos del mismo Agrado evolutivo: El rey o cacique, la clase sacerdotal, los guerreros, la alcurnia y la nobleza eran los dominadores del pueblo, los que gozaban de todas las preeminencias, estas desigualdades sociales, se traducian en la organizaci3n de la propiedad, excepci3n de lo anterior, eran la tribus n3madas que aún no tenían concepto alguno sobre la propiedad territorial y, el reino maya, porque aún cuando su organizaci3n social era semejante a la de las monarquías aliadas, su sistema agrario se diferenciaba del de éstas, obedeciendo a las condiciones especiales de la península que obligaba a sus labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos, haciendo tradicional el uso común de las tierras.

La anterior organizaci3n de la propiedad entre los antiguos mexicanos, distaba mucho de ser satisfactoria para las necesidades del pueblo, aún cuando la tierra estaba sumamente divididas desde el punto de vista ideológico, en realidad se hallaba

concentrada en unas cuantas manos. El rey, los nobles y los guerreros eran los grandes latifundistas de la época, sus propiedades solo transmisibles entre ellos mismos, formaban una propiedad fuera del comercio.

La propiedad comunal no bastaba para las masas, por solo corresponder a los descendientes de las familias que habitaban los calpulli, las que se multiplicaron de tal modo que es de suponer que muchos de sus descendientes no tuvieron sobre esta propiedad otro derecho que el de preferencia para cuando hubiese alguna vacante. Las conquistas, las relaciones comerciales y políticas entre los pueblos diferentes y el propio crecimiento de la población, hicieron que en la ciudades y pueblos se aglomerase mucha gente que no disponía de tierra alguna y a la que estaba prohibido adquirirla, formándose así grandes masas de individuos desheredados. Por lo anterior podemos concluir que la situación de las clases rurales antes de la conquista distaba mucho de ser satisfactoria. El pueblo reconocía y respetaba la desigual distribución de la tierra, porque reconocía y respetaba las desigualdades sociales. El sistema legal mantenía el derecho de propiedad en forma drástica y su inobservancia se castigaba con la pena de muerte.

Los aztecas tenían una organización político social y un régimen de tenencia de la tierra que se encontraba en plena evolución, pero también es cierto que el desarrollo indoamericano era igual al de los pueblos europeos contemporáneos.

Entre los aztecas hubo un problema agrario que se traducía en una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba en pocas manos, el pueblo azteca libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del calpulli, pero la mayoría de los aztecas no libres - de pueblos sojuzgados-, labraban la tierra de los principales, los guerreros y sacerdotes y de lo que sembraban tenían que dar tributo, por lo que no resulta extraño que pueblos sojuzgados como el mexica se unieran a los españoles para

derrocarlos. Trascendental fue que los aztecas tuvieran un problema agrario y que no lo hubieran resuelto con el sentido social con que trazaron el calpulli, porque esa fue la causa fundamental de la caída del imperio¹³

La propiedad colectiva de la tierra entre los mayas.- Los historiadores clásicos de los mayas aseguran que la tierra era de propiedad comunal no solo en lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían solares y casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad, eran los vasallos y tributarios, que componían la clase social proletaria.

La institución comunal entre los mayas parece se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de su cultivo.

En lo que se refiere al régimen político y social, era más o menos semejante al de los aztecas.

Molina Solís escribió:¹⁴ En un país como Yucatán, privado de minas, la tierra tenía que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva en los terrenos: se conservaban en el dominio público; su uso era del primer ocupante; y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, que subsistía cuanto el cultivo y cosecha de la mies. Pasando el cultivo bienal, la pradera volvía al uso público para ser utilizada por otro cuando los años le hubiesen restituido las condiciones necesarias para el cultivo. El uso común de las tierras es tradicional entre los mayas, que, aún al presente,

¹³

¹⁴CITADO POR MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.-MEXICO.- EDITORIAL PORRUA, 1971.- Pág. 24.

con dificultad se resignan a la propiedad particular y exclusiva de las tierras de labranza. Concorre a ello el carácter especial de éstas, que no permite cultivar más de dos años una misma faja de tierra sin dejarla descansar para que recobre por sí sus elementos de fertilidad.

LA COLONIA .-

A su llegada, los españoles no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes, que ha perdurado hasta nuestros días, por tal motivo los títulos que España hizo valer en primera instancia fueron los del descubrimiento y ocupación de tierras ignotas en las que se proponía realizar una labor de civilización, esta posesión fue confirmada y legalizada por el papa Alejandro VI en la bula "Inter Caetera" de 1493, por la que las indias occidentales son consideradas jurídicamente como regalía de la corona de Castilla, por virtud de la cual, la tierra y otros bienes vinieron a ser patrimonio del Estado y no de los Reyes, con excepción de las tierras reservadas a los indígenas por derechos adquiridos antes de la conquista.

Resulta de suma importancia mencionar que el descubrimiento y conquista de la nueva España no fue patrocinado por la Corona Española, sino por particulares que a cambio de arriesgar su capital en las expediciones recibían de los reyes concesiones especiales por medio de un contrato llamado capitulación o asiento, en el que los reyes daban al jefe de la expedición el nombramiento de adelantados con carácter vitalicio o hereditario, concediéndoles privilegios enormes sobre las tierras descubiertas entre ellos, reservarse para sí grandes extensiones y poder otorgar a los capitanes y soldados participantes en la hazaña, mercedes en proporción a su categoría, estos repartos estaban autorizados por las leyes de Partida. Estos no conquistaban las tierras descubiertas,

tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los reyes de España. Los reyes católicos adquieren sobre las tierras conquistadas soberanía y jurisdicción.

Para estimular el arraigo de los expedicionarios en las tierras recién conquistadas, los reyes otorgaron premios y recompensas a los nuevos pobladores consistentes en mercedes de tierra para cultivar y estancias para ganado o solares, primero a título gratuito y después consolidada la colonización a título oneroso en pública almoneda, las mercedes así adquiridas quedaban condicionadas a ser confirmadas por la corona a los tres años.

Hacia 1591, con el fin de llevar más dinero a las arcas reales surge "la composición" como un procedimiento que permitía regularizar jurídicamente la situación de las tierras poseídas sin justos títulos por los españoles, las compras irregulares hechas a los indígenas, las "sobras", "demasías" y "malos títulos", mediante el pago al fisco de una cantidad de dinero.¹⁵

Durante la época colonial, la tierra ya no es exclusivamente de los indígenas, su régimen de propiedad lo podemos dividir en dos grandes ramas: la individual y la comunal y doctrinalmente se puede dividir de acuerdo a los sujetos propietarios en cinco grupos: Las tierras realengas o de la corona, la propiedad privada de los españoles, la propiedad comunal de villas y ciudades españolas, la propiedad eclesiástica y la propiedad de los indios.

LAS TIERRAS REALENGAS.- Estaban conformadas por todas aquellas extensiones superficiales del continente conquistado propiedad de la Corona, cuyos gobernantes podían a su vez transmitir reservándose siempre la soberanía y jurisdicción sobre ellas como derecho intransmisible.

¹⁵ FLORESCANO ENRIQUE.- OP. CIT. Pág. 32.

LA PROPIEDAD DE LOS ESPAÑOLES.- Se inicia por medio de las llamadas mercedes reales, que fueron aquellos títulos por medio de los que los reyes compensaban los servicios de los conquistadores, asignándoles determinada superficie de tierra dependiendo su categoría, debiéndose considerar en este caso la adquisición de éstas como un pago o compensación por los servicios prestados. Otra clase de mercedes reales la constituyeron aquellas donaciones que más tarde se realizan entre los españoles que desearan trasladarse a poblar el nuevo Continente y más adelante las ventas en subasta pública.

La concesión de mercedes, encomiendas y composiciones, puede considerarse como el origen del latifundismo y la injusticia social agraria en México; así mismo puede afirmarse que en esta época se inician los despojos de las tierras a las comunidades indígenas a pesar de la legislación colonial proteccionista.

Otra forma de apropiación fueron las llamadas encomiendas, por virtud de las cuales no se transmitían bienes raíces, sino se asignaba un determinado número de indígenas a los españoles con la aparente responsabilidad de que los instruyesen en la religión católica, pero realmente el objeto de tal asignación era el que les sirviesen en la explotación de las tierras repartidas y se les cobrase el tributo del rey.

LA PROPIEDAD DE VILLAS Y CIUDADES ESPAÑOLAS.- Junto a los títulos que permitían obtener la propiedad privada de la tierra se implantó la propiedad comunal de villas y ciudades pobladas por españoles, ya tradicional en España, los ejidos o lugar donde la gente podía salir a recrear y salir los ganados sin que hagan daño, las dehesas o tierras para los bueyes de labor, los caballos y ganado de carnicería y, los propios o tierras del cabildo que servían para atender los gastos municipales.

LA PROPIEDAD ECLESIASTICA.- Aún cuando desde ese entonces dentro de los gobiernos de los países cristianos existía la clara tendencia a impedir la apropiación de inmuebles por parte del clero por virtud de que entrañaba su amortización ya que según el derecho canónico los bienes de la iglesia no pueden enajenarse salvo en rarísimas ocasiones; los reyes católicos mediante grandes donativos a templos, conventos y sociedades religiosas impedían se observaran tales prohibiciones, lo que dio origen a que posteriormente la iglesia alcanzara a obtener tal grado de acumulación de bienes raíces que llegó a convertirse en la mayor latifundista del país. Las enormes facilidades que obtuvo el clero para hacerse de terrenos mediante diezmos y limosnas, las grandes concesiones que les fueron otorgadas por la corona y el gobierno colonial así como la complicidad de algunos gobiernos del México Independiente, explican la preponderancia del poder de la iglesia de la Nueva España y su duración hasta la reforma.

LA PROPIEDAD INDIGENA.- Tres formas de tenencia de la tierra habían desarrollado los pueblos del centro de México a la llegada de los españoles : usufructo individual, propiedad pública y propiedad colectiva. De estas formas de tenencia los españoles solo reconocieron la comunal y la individual, ya que las tierras del Estado dentro de las que se incluían las del Soberano, pasaron a ser propiedad de la corona o de los conquistadores pues por su calidad fueron muy codiciadas.

Cuando después de la conquista, se empezó a legislar sobre la tierra, se ordenó se respetase la propiedad de los indios, organizándose sobre las mismas bases que la sustentaban antes de la conquista, es decir, en forma comunal, intransmisible, de modo que no fuese herencia de las familias que la usufructuaban, sin embargo muchos indígenas gozaron de la propiedad privada, ya sea por mercedes concedidas debido a sus servicios a la corona o por compra.

Dado el empeño de los reyes españoles en evangelizar a los indios, tomando en consideración las circunstancias en que se hallaban, que obstaculizaban la labor de los evangelizadores, para que no viviesen divididos y separados por sierras y bosques, se ordenó reducirlos a pueblos, creándose así las congregaciones en las que había gobernadores, alcaldes, regidores y alguaciles indios, por medio de estas y otras medidas los frailes trataron de hacer de las comunidades de indios repúblicas similares a las villas y cabildos españoles, así les fueron concedidos a los pueblos indígenas mercedes de tierra para cultivo y estancias para ganado menor.

En la propiedad indígena se distinguían según las leyes españolas, cuatro clases: El fundo legal, las tierras de repartimiento, el ejido y los propios.

El Fundo Legal.- Era el lugar reservado para el caserío del pueblo, teniendo al principio una mensura de 500 varas a partir de la iglesia del pueblo y medidas a los cuatro vientos, aumentándose en 1687 a 600 varas, esta superficie era inmanejable, pues se otorgaba a la entidad y no a personas particularmente designadas.

El fundo legal era el casco del pueblo, en el que no estaban considerados los terrenos de labor designados para la subsistencia de sus habitantes, ni los que poseían antes de ser reducidos a los pueblos, mismos que por real cédula debían ser respetados.

Cabe aclarar que en aquel entonces ya existían innumerables pueblos de indios divididos en barrios, y que la real determinación de constituir los pueblos en nada modificó su propiedad, puesto que las ordenanzas se referían en forma exclusiva a los pueblos que fundasen los españoles para reducir a los indios dispersos.

Una vez reducidos los indios a poblaciones, fueron dictadas otras disposiciones tendientes a que se dotase a los pueblos de tierras suficientes para la labranza, cría de ganados y un ejido.

Las Tierras de Común Repartimiento.- Las tierras de común repartimiento, llamadas también de comunidad o parcialidades indígenas, estaban conformadas por aquellos terrenos que ya existían repartidos entre las familias que habitaban los barrios y que al congregarse en pueblos por mandato real, les eran respetadas, junto con las tierras de labranza que se les dieron por disposiciones y mercedes especiales.

Esta clase de tierras continuaron sujetas a los usos de los indígenas en cuanto a distribución de la tierra, se daba en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con la obligación de utilizarlos siempre, y quedaban vacantes al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo o bien al dejarla de cultivar durante tres años consecutivos, entonces se repartían entre las nuevas familias. Los indígenas podían transmitir esta superficie por herencia a miembros de la misma familia, sucediéndose de padres a hijos.

Todas las propiedades comunales de los indígenas eran inalienables, imprescriptibles, inembargables y no podían someterse a ningún gravamen; el nuevo régimen gubernamental solo introdujo variación respecto a la precolonia, en lo relativo a la persona encargada de hacer el reparto. Los ayuntamientos fueron los encargados en todo lo relativo a las tierras de comunidad y en general de cuanto se relacionara con las propiedades agrarias de los pueblos.

El Ejido.- Según Escriché¹⁶, el ejido "es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida".

Los ejidos también existían en España con el carácter de tierras de uso común situadas a la salida de las poblaciones. También los pueblos fundados por los indios contaban con tierras comunales en su aprovechamiento, el altepetllali, continuó con el mismo destino y fue para esos pueblos el equivalente al ejido en los fundados por los conquistadores.

Además de los ejidos, existían otros bienes comunes a los españoles, indios y castas, donde se prohibía el establecimiento de cercados o de cualquier otro impedimento para el libre uso de los mencionados recursos naturales, estos bienes eran los pastos, montes y aguas, que por su relación directa con la producción ganadera, los sujetaron a un régimen especial declarándolos comunes, por lo que todos podían gozar libremente de ellos.

El ejido servía para pastar el ganado de los indios, y para que estos pudieran tener su ganado y no se revolviere con el de los españoles.

La institución de ejido en la Colonia consistía en tierras que se daban al núcleo con diversos propósitos los que se variaban según se tratara de una población fundada por españoles o de una reducción de indígenas a pueblo.

En la población el ejido era:

a) Para que la población creciera absorbiéndolo

¹⁶CITADO POR MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- EL PROBLEMA AGRARIO.- OP. CIT... PAG. 72.

b) Campos de juegos para los moradores

c) pasillo o pasadizo para que los moradores llevaran las bestias a la dehesa y regresaran de esta a los solares.

c) Lugar para poner en él las eras, es decir, el terreno limpio y firme donde se trillaban las mieses quebrantando estas con el propósito de preparar el grano de la hoja.

Para la reducción el ejido tenía:

a) Todas las finalidades del ejido de la población, excepto la de pasillo a la dehesa.

b) las funciones de la dehesa de la población, es decir el terreno para que el indígena tuviera su ganado y no se mezclara con el de los españoles.

Los Propios.- Ya en la época prehispánica, cada barrio tenía por costumbre parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir gastos públicos, las que eran trabajadas comunalmente por los trabajadores del barrio a que pertenecían.

En la Colonia los pueblos, tanto los de españoles como los de los indios de nueva fundación, poseyeron por disposición de los reyes terrenos para cubrir sus gastos públicos. Los Ayuntamientos eran las autoridades encargadas de la administración de estos terrenos y a diferencia de los que existían en los barrios; los propios eran explotados por particulares, mediante censo o arrendamiento, aplicando lo que percibían a los gastos públicos.

En el aspecto jurídico, debemos indicar que muchas de las instituciones que integran el actual derecho agrario mexicano, tienen su origen en las Leyes de las Indias, así la dotación, confirmación y restitución de tierras, la Institución de Procuraduría de Pueblos, etc., podemos encontrarlas en algunos capítulos de la mencionada codificación,

así mismo podemos afirmar que a pesar de múltiples dificultades y desviaciones, estas figuras jurídicas tuvieron una importante y trascendente aplicación, a manera de ejemplo podemos citar que todavía la actual legislación considera la titulación agraria colonial como una de las bases jurídicas para el reconocimiento del derecho de los pueblos, y que muchas comunidades indígenas no tienen a la fecha más título que el colonial para amparar sus posesiones.

LA INDEPENDENCIA.-

Hemos visto que a partir de la época colonial, la propiedad agraria estuvo repartida en tres grupos: Latifundios españoles, la amortización eclesiástica y la propiedad comunal de los pueblos de los indios.

Las leyes españolas pusieron en manos de los conquistadores y colonos, grandes extensiones de tierra, a los pueblos indígenas se les señaló únicamente lo necesario para su subsistencia de acuerdo a sus necesidades, sin dejarles excedentes que les permitiera progresar, en tanto que la piedad y el fanatismo acumularon grandes riquezas en favor del clero.

Así, sobre esta base evolucionó la propiedad agraria, en el sentido de un mayor acrecentamiento del latifundio y de la amortización y decadencia constante de la pequeña propiedad.

Los grandes latifundios difícilmente podían subdividirse pues en la Colonia existió en México la institución de los mayorazgos, que consistían en la facultad legal de establecer en todo testamento la obligación para el heredero, de conservar los bienes dentro de la familia y testar a su vez a su primogénito.

Los mayorazgos fueron suprimidos por la ley del 27 de septiembre de 1820, ley que aunque no se publicó en México, fue refrendada por el decreto de 7 de agosto de 1823.

La esclavitud de que eran objeto los aborígenes de la Nueva España, así como los despojos y el latifundio dieron origen a la lenta y difícil transformación que sufriría el pueblo mexicano al enarbolar la bandera de la libertad, Independencia y respeto a sus valores e ideales, con la insurgencia del siglo XIX.

La inquietud social de la época trajo como consecuencia la formación de grupos de idealistas que se reunían con el propósito de buscar soluciones a la aciaga situación que atravesaba el país, encontrando en Querétaro el brote material de la insurrección.

Las ideas de Hidalgo y Morelos en la insurgencia, interpretaron esta inquietud social, la abolición de la esclavitud y el primer decreto agrarista dictados por el Padre de la Patria y el pensamiento sobre redistribución de la riqueza y justicia social preconizado en Apatzingán por el caudillo michoacano representan el mejor antecedente del pensamiento agrarista mexicano. Tal vez a la desaparición de estos dos precursores en la lucha, se deba que al nacer la nueva nación a la independencia política, el problema agrario no fue considerado ni en las bases constitucionales, ni en la incipiente acción gubernamental; que en este aspecto se tradujo en insignificantes proyecciones de reparto de tierras a excombatientes por la Independencia y frustradas colonizaciones con extranjeros europeos. En las Constituciones de 1824 y 1857, a pesar del brillante pensamiento agrarista de hombres como Don Ponciano Arriaga, se mantuvieron las hipotéticas formas de propiedad romana tradicional.

LA REFORMA.-

El movimiento de Reforma liquidó el latifundismo eclesiástico que había venido incrementándose desde la época de la colonia española, sin embargo, la corriente liberal desamortizadora destruyó algunas comunidades indígenas aduciendo la necesidad de subdividir y desamortizar la propiedad rústica, con el resultado general del incremento del latifundismo liberal individualista.

Con los citados antecedentes se inicia el Porfiriato, que había de prevalecer durante 30 años; en su primera fase, vuelve a considerar la importancia de la colonización, nuevamente con preferencia a extranjeros europeos, se expiden leyes sobre la materia y se legisla sobre terrenos nacionales y baldíos, cuyo objeto era distribuir equitativamente a los habitantes aborígenes sobre el territorio, extender al mayor número el beneficio de la propiedad territorial y aumentar las fuerzas sociales del país provocando la inmigración de extranjeros. Estas leyes no llenaron su objeto y sí dieron lugar a la creación de las famosas comisiones deslindadoras, que provocaron una baja considerable en el valor de la propiedad, por cuanto sembraron la inseguridad en los derechos de posesión de la tierra y la legitimidad de los títulos, concluyendo toda esa acción con el más desenfrenado y violento auge de la concentración de la propiedad agraria, la "hacienda" como institución de explotación humana más que como empresa agropecuaria, se consolida y se constituye como el núcleo fundamental de la estructura social y política de esta época, con todas las injusticias y nocivas consecuencias de este inhumano sistema.

Sin embargo, una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y posteriormente del artículo 27 de la Constitución Política de 1857, fue la interpretación que se les dio en el sentido de que por virtud de sus disposiciones quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente, privadas de personalidad jurídica;

desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales.

Es de hacer notar que el citado artículo 27 Constitucional, extendió la desamortización a los ejidos, por lo que ya no fue posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

En fin, la individualización de la propiedad comunal de los indios aceleró su decadencia, pues estos, tan pronto como tuvieron la libre disposición de sus bienes concretaron y llevaron a cabo enajenaciones ruinosas.

LA REVOLUCION.-

El creciente malestar social consecuencia de los errores de la dictadura porfirista, estalla en el movimiento popular planteado desde 1906 y formalmente iniciado en 1910, agregando a sus iniciales postulados democráticos los ideales agraristas y obreristas de las mayorías nacionales. En todos los planes revolucionarios, con mayor o menor importancia, en la misma acción de los diversos grupos armados, la inmensa presión de las necesidades campesinas se encuentra palpable, al respecto comenta el Lic. Mario Ruiz Massieu: " Es de todos sabido que la constitución de 1917 fue producto del movimiento revolucionario de 1910 iniciado por Madero y apoyado por enormes contingentes campesinos que veían en la figura maderista la gran posibilidad de reivindicar sus tierras. Tanto al norte como al sur del País, millares de humildes trabajadores del campo dejaron sus pocas pertenencias enarbolando cualquier instrumento como arma en contra del dictador Porfirio Díaz y del régimen de explotación que éste representaba."¹⁷

¹⁷ RUIZ MASSIEU MARIO.- TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.- MEXICO.- U.N.A.M. 1981.- Pág. 25

En la Ley Suprema promulgada en Querétaro en el año de 1917 se recogen sabiamente las inspiraciones y tradiciones agrarias nacionales, así como las exigencias y anhelos campesinos; el agrarismo mexicano alcanza el rango jurídico constitucional, con prelación a cualquier otro movimiento similar en el mundo y sin recurrir a la orientación o ayuda exteriores, más aún con la plena seguridad de que este hecho provocaría las mayores adversidades interiores e internacionales y sin la esperanza siquiera de obtener el menor auxilio, ni tan solo la comprensión del extranjero.

A principios de este siglo encontramos que el 96% de las familias rurales no tenía tierra, mientras el 1% de la población, controlaba el 97% del territorio mexicano. La propiedad territorial mexicana está en manos de dos grupos perfectamente definidos. El latifundista y el pequeño propietario. La desproporción de uno y otro es enorme en cuanto a la propiedad, los pueblos de indios se hallan materialmente encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender como lo exige el aumento de la población, el aumento de las grandes propiedades derivado de la acumulación y acaparamiento de tierras baldías y nacionales y el acaparamiento de las propiedades de los pueblos y los particulares pobres genera la decadencia de la pequeña propiedad.

La anterior situación produce un gran malestar económico y moral en las clases indígenas, que los incita a rebelarse contra el gobierno constituido, siendo ésta una de las causas principales de la revolución de 1910.

Al iniciarse formalmente el movimiento armado, siguiendo el lema democrático antirreeleccionista, el maderismo proclama el 5 de Octubre de 1910 el Plan de San Luis Potosí.

Dicho Plan tiene un contenido eminentemente político, sin embargo aunque tíbiamente trata la cuestión agraria, al propugnar por la restitución de tierras despojadas a pequeños propietarios en su mayoría indígenas, mediante la revisión judicial de los acuerdos y decretos dictados por la Secretaría de Fomento y los Tribunales de la República so pretexto de la aplicación de la ley de terrenos baldíos.

En "La sucesión presidencial de 1910", Don Francisco I. Madero expresa su visión del campo al referirse a la creciente concentración de la propiedad rural y a su enajenación a empresas extranjeras, al injusto aprovechamiento de las aguas y como consecuencia de ello a la deficiente producción agrícola, especialmente de artículos alimenticios existente en nuestro país.

Sin embargo, afirman algunos autores, Don Francisco I. Madero no tuvo una visión amplia del problema agrario, ya que no obstante señala que el procedimiento seguido por el porfirato respecto a la entrega de tierras es sumamente desigual e injusto, crear la Comisión Agraria Ejecutiva, para resolver el problema agrario, la deja en manos de las clases conservadoras, las que obviamente no estaban interesadas en resolverlo.

Dentro de la misma etapa maderista cabe señalar el "Plan Político Social", proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal el 18 de Marzo de 1911, en la Sierra del Estado de Guerrero, que propugnaba por la protección y dignificación de la raza indígena, la restitución de las propiedades usurpadas y el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la industria y en el campo, planteando en su fase final un incipiente concepto de la función social de la propiedad agraria, proscribiendo el abandono de las tierras y estableciendo la obligación por los propietarios de rentar a terceros los terrenos que no pudieran cultivar.

No creyendo en las promesas que Madero hizo al pueblo después de los tratados de Ciudad Juárez y luego como Presidente de la República, el 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata Salazar, firmó y lanzó el Plan de Ayala.

En un escenario de tragedia humana sin igual en nuestro país, surgió el Plan de Ayala. Perseguido por las fuerzas federales, Zapata, acompañado del Profesor Otilio Montaño y pocos hombre de confianza, se internó en la Sierra de Ayaşuxtla, en el Sur del Estado de Puebla, para preparar el llamado histórico al que dio el nombre de Villa de Ayala.

Este Plan, cuestiona al gobierno y a la Revolución y aborda la situación económica y social en que se encuentran los campesinos, desconoce a Madero como Presidente y jefe de la Revolución y reconoce a Pascual Orozco como nuevo jefe, y a falta de éste al mismo Zapata.

La parte fundamental de este Plan se contiene en sus artículos VI al VIII, donde demanda la restitución de las tierras a los campesinos, la expropiación previa indemnización de terrenos a los propietarios que los mantenían monopolizados, la nacionalización de bienes a hacendados, caciques o científicos que se opusieran al plan y la creación de Tribunales especiales en materia agraria.

La Dra. Martha Chávez Padrón señala que este plan trasciende por virtud de que una revolución se significa por el rompimiento del régimen jurídico anterior, el Plan de San Luis no alcanzó pleno carácter revolucionario porque sostuvo en su artículo primero la continuidad del sistema legal anterior a 1910, no así el Plan de Ayala, porque al pedir el establecimiento de Tribunales especiales para el tratamiento de los problemas agrarios, estaba implicando el rompimiento legislativo y la total revolución; aún más al invertir el procedimiento señalando que los pueblos estarían en posesión inmediata de las tierras

usurpadas y que los particulares que pretendieran ser dueños de ellas serían quienes irían a los Tribunales a deducir sus derechos, estaban invirtiendo la carga de la prueba en favor de una categoría económica inferior y modificando no solo el derecho sustantivo, sino el derecho procesal, y aún más estaban proponiendo el establecimiento del derecho social.¹⁸

Pero no solo los tópicos antes señalados constituyen la aportación del plan a la formación del derecho social, también propuestas como la dotación, la expropiación, la coexistencia de las propiedades privada y social y el desmembramiento de los latifundios, serían el origen y médula de la ley agraria del 6 de Enero de 1915 y se encontrarían inmersos en la Constitución de 1917.

Dentro de la misma época maderista es importante considerar la actividad de la XXVI legislatura federal. En relación con la cuestión agraria, se presentaron en la cámara de diputados entre otros, los importantes proyectos siguientes: iniciativas del diputado Juan Sarabia declarando de utilidad pública la expropiación de latifundios; proyectos del diputado Miguel Alaradín incluyendo la construcción de carreteras vecinales; proyecto del diputado José González Rubio para el aumento del capital y reorganización de la "caja de préstamos para la agricultura"; proposiciones del diputado Gabriel Vargas para la supresión de las tiendas de raya y justa reglamentación de la aparcería; iniciativa del Diputado Jesús Martínez Rojas sobre terrenos baldíos; la del Diputado Felipe Valle sobre libre importación de maquinaria e implementos agrícolas; y para no extendernos más ya que en esta etapa se presentaron un gran número de trabajos relacionados con el problema agrario, merece especial consideración la iniciativa presentada por los diputados Luis Cabrera y José Natividad Macías en la memorable sesión de la citada Cámara el día 3 de diciembre de 1912, el Lic. Cabrera, sostuvo en la tribuna su iniciativa y produjo la importante pieza de oratoria que se conoce con la denominación de "la reconstitución de los ejidos de

¹⁸ CHAVEZ PADRON MARTHA. - EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. - MEXICO. - EDIT. PORRUA. 1974. - Pág. 275.

los pueblos", la tesis ahí sostenida y las proposiciones planteadas habían de ser más tarde desarrolladas con carácter formal en la Ley del 6 de Enero de 1906, expedida por el Presidente Carranza.

Esta iniciativa proponía en sus cinco artículos la declaración de utilidad pública, la reconstrucción o restitución y dotación de ejidos a los pueblos, la ampliación de las superficies agrícolas a los ya existentes, el reconocimiento y restablecimiento constitucional de la personalidad jurídica de los núcleos de población rural, se proponía que esta actividad fuera desarrollada por la Secretaría de Fomento, y aunque no precisa, suponemos que a través del Comité Ejecutivo de la entonces Comisión Nacional Agraria que venía funcionando dentro de la citada dependencia del Ejecutivo Federal. Sin embargo, y por declaración expresa de los ponentes que proponían primordialmente la creación de un sistema de explotación agrícola en pequeño, en sustitución del régimen latifundista, la explotación de los ejidos - lo que actualmente conocemos como régimen ejidal-, se propuso como medio de complementar el salario del jornalero, es decir como algo secundario y aún transitorio, que posteriormente había de adquirir una proyección distinta en el constituyente de Querétaro, primero, y posteriormente en la acción de los gobiernos revolucionarios.

En las dos corrientes revolucionarias, la encabezada por Madero y la dirigida por Zapata, encontramos el mismo impulso popular, aunque con diversas manifestaciones explicables en razón del diverso origen y capacidad de los respectivos exponentes, el agrarismo norteño (Madero) propende la protección y consolidación de la pequeña propiedad, mientras que el agrarismo del Sur (Zapata), indígena y mestizo, lucha por el ejido, la comunidad agraria y la destrucción del latifundismo, más tarde esas dos tendencias habrían de incorporarse en el artículo 27 de la Constitución de la República.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

ESTRUCTURACION DEL DERECHO AGRARIO HASTA PRINCIPIOS DE 1992.- ANTECEDENTES SOCIALES DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- CONTENIDO DE LAS REFORMAS.- LA NUEVA LEY AGRARIA Y EL CAMBIO DE ESTRUCTURAS.- TRASCENDENCIA JURIDICA DE LAS REFORMAS EN LA SOCIEDAD RURAL.

ESTRUCTURACION DEL DERECHO AGRARIO HASTA PRINCIPIOS DE 1992.-

Tratando de lograr el restablecimiento del orden legal y la prosecución de la Revolución, el entonces Gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, lanzó un manifiesto a la Nación en el "Plan de Guadalupe" del 27 de marzo de 1913; dicho llamado entrañaba aspectos meramente políticos y de reorganización nacional, cuyo factor predominante fue el desconocimiento del gobierno de Victoriano Huerta, quien como sabemos había tomado el poder a la muerte de Madero.

Con posterioridad el plan en comento había de ser adicionado para darle un sentido eminentemente social, ocurriendo esto en el Puerto de Veracruz el día 12 de diciembre de 1914, por lo que se le ha llamado el "Plan de Veracruz", esta adición en su artículo 2º, faculta al primer jefe de la Revolución a expedir leyes agrarias para favorecer la formación de la pequeña propiedad, la disolución de latifundios y la restitución de tierras a los pueblos.

Se propone en este Plan la revisión de las leyes relativas a la explotación de las aguas y los bosques para destruir monopolios; ya en su artículo 3º propone la forma

de ejecutar dichas reformas, planteando el concepto de expropiación por causa de utilidad pública, facultad intrínseca del jefe de la revolución.

No se debe pasar por alto que entre la expedición del Plan de Guadalupe y su adición, tuvieron lugar los intentos de conciliación entre las fuerzas de Zapata, Villa y Carranza.

A instancias de algunos jefes carrancistas y villistas, las divisiones del norte y noroeste se reunieron en el mes de julio de 1914 en Torreón con el objeto de buscar un acuerdo sobre las bases concretas del movimiento revolucionario, dicha reunión dio lugar al "Pacto Torreón" que llevó de nuevo a la unidad del Ejército Constitucionalista bajo el mando de Don Venustiano Carranza, por lo menos en forma transitoria; entre las cláusulas aprobadas, importa de manera especial por su contenido económico, social y político la siguiente: " Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que affigen al País emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, la divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, el que será sustituido por el Ejército Constitucionalista, a implantar en nuestra nación el régimen democrático, a procurar el bienestar de los obreros, a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario, y a corregir y exigir....."¹⁹

Para el mes de agosto de 1914 en un intento de conciliar intereses Carranza envía una comisión inoficial a Cuernavaca Morelos, los delegados para tal encomienda fueron el Gral. Antonio Y. Villarreal y el Lic. Luis Cabrera, dicha comisión tenía el propósito de dialogar con el Gral. Zapata, quien condiciona la integración del ejército del

¹⁹ SILVA HERSOG JESUS.- BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA.- MEXICO.- EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1973.- Pág. 181

Sur sobre las bases de dar al Plan de Ayala una estricta observancia y declararlo ley fundamental. Todas las pláticas conciliatorias entre las distintas facciones revolucionarias culminaron en la llamada Convención de Aguascalientes, con la total ruptura de negociaciones y el desconocimiento de Villa y Zapata a Venustiano Carranza como Presidente de la República.

PROYECTO DE LEY AGRARIA.- Siendo inminente la legislación del problema agrario, Don Venustiano Carranza, promulga el 6 de enero de 1915, la ley agraria cuyo texto primitivo se vierte en el proyecto de ley agraria expedido en el Puerto de Veracruz el día 15 de diciembre 1914, que se resume en los siguientes puntos:

a) Declara de utilidad pública las dotaciones de tierras y aguas a los habitantes de los pueblos, congregaciones o agrupaciones de labradores, la fundación de Colonias Agrícolas y obras de irrigación; la restitución de tierras a los pueblos amparadas con título o con la simple posesión, la subdivisión de terrenos propiedad particular que excedieran de 5,000-00-00 Has., por medio de la expropiación. (Artículo 1º).

d) Determina la revisión de los títulos de propiedad expedidos por la Secretaría de Fomento o cualquier otra autoridad dentro de los que hubiesen quedado incluidos terrenos que formaron o debieron formar parte de los ejidos de los pueblos. (Artículo 6º).

c) Contempla la dotación, no como una propiedad social, sino como una forma de adquirir por conducto del Gobierno Federal, una pequeña propiedad, al decir que los pueblos podrán adquirir los terrenos suficientes para sus habitantes, adjudicando a los vecinos que reúnan los requisitos de ley la superficie suficiente para satisfacer las

necesidades de una familia, previendo una reserva de terreno para montes y adjudicaciones posteriores.(Artículo 7°).

d) Tutela los intereses de los pequeños propietarios al determinar como superficie inafectable 500-00-00 Has.(Artículo 10).

e) Prevé los principios de la capacidad agraria, como son la necesidad de ser mexicano, agricultor, no poseer tierras en cantidad mayor a la suficiente para mantener una familia y no tener un capital mayor de \$1000.00 (mil pesos).(Artículos 11 y 40)

f) Determina la forma de pago de los adjudicatarios de las tierras al Gobierno Federal, mediante la celebración de contratos de promesa de venta en el que se estipularía el pago de anualidades, intereses, la obligación de poner en producción la extensión que como mínima se le asignare, en un lapso de dos años, así como a no fincar ningún gravamen sobre ella en este plazo, so pena de perder los derechos sobre el lote. Fija también el principio de inembargabilidad de las tierras.(Artículo 17).

g).- Prevé la sucesión de los derechos de adquisición en los legítimos herederos.(Artículo 20).

h).- Sienta las bases para el padrón de ejidatarios al determinar que la Secretaría de Fomento llevará una matrícula para poder determinar los cambios que ocurran por fallecimiento de los adjudicatarios o por adjudicación definitiva y dar noticia a los individuos que llegaren a la mayoría de edad y que sean aptos para la adjudicación de un lote.(Artículos 22 y 23).

i).- Regula el procedimiento para la fundación de los pueblos con la intervención del gobierno federal y de los estados. (Artículos 25 al 27).

j).- Prevé la creación del fundo legal -hoy zona urbana- en una extensión mínima de 100-00-00 Has. y la adjudicación gratuita de un solar. (Artículo 30).

h).- Trata la adjudicación gratuita solo a los que llamó labradores pobres que poseyeran terrenos baldíos o nacionales por 10 años y también a los soldados del ejército Constitucionalista. (Artículo 38).

l).- Regula disposiciones sobre la adquisición de terrenos por denuncia, hasta por 2,500-00-00 Has., con limitación para los extranjeros sobre la zona fronteriza, obligando a los adquirentes de más de 200-00-00 has., a mantener por diez años dentro de su propiedad a una familia por cada 200-00-00 has. (Artículos 44 y 46).

m).- Elimina la intervención de compañías deslindadoras y la adquisición de terrenos por éstas a manera de subvenciones, ordenando el deslinde de los terrenos baldíos por comisiones oficiales, para destinarse a la creación de los pueblos, a la restitución o a la venta limitada esta última a 2,500-00-00. (Artículo 50).

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.- Causa inmediata de la adición al Plan de Guadalupe conocido como Plan de Veracruz fue la Ley del 6 de Enero de 1915, promulgada en el Puerto de Veracruz por don Venustiano Carranza en su calidad de Primer jefe del ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la revolución. Esta ley, conformada por doce artículos, en general coincide con el planteamiento de la cuestión agraria, el primero se declara la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes realizadas en contravención a lo

dispuesto por la ley del 25 de junio de 1856, todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras aguas o montes realizadas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad a partir del 1º de diciembre de 1876, todas las diligencias de apeo y deslinde practicadas desde la fecha anterior mediante las cuales se hayan invadido posesiones comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas, en el artículo 3º, se declara de utilidad pública la expropiación de tierras necesarias para reconstituir los ejidos de los pueblos. En el aspecto administrativo el artículo 4º establece un sistema integrado por los siguientes organismos: Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria para cada entidad federativa y comités particulares ejecutivos. Determina que las solicitudes respectivas de restitución y dotación habrán de presentarse ante los gobernadores de los estados y en los territorios y Distrito Federal ante las autoridades políticas superiores, concediendo facultades a jefes militares, previamente autorizados para recibirlas. Así mismo se estableció un procedimiento administrativo agrario en los artículos 8, 9 y 10 de la propia ley, otorgándose facultades ejecutivas a los gobernadores o jefes militares cuyas resoluciones se consideraron con el carácter de provisionales pero ejecutables de inmediato por el comité particular ejecutivo, estableciendo las instancias primera ante la Comisión Local Agraria y segunda ante la Comisión Nacional Agraria para los trámites de dotación y restitución que culminaría con la sanción definitiva por parte del Ejecutivo. Finalmente establece el término de un año para que los que se consideraren afectados interpusieran los recursos a su alcance ante los tribunales, en cuyo caso de resultarles la sentencia favorable sólo tendrían derecho a que el gobierno de la nación les indemnizara; igual término estableció para que los propietarios de terrenos expropiados reclamasen las indemnizaciones correspondientes.

El artículo 11º prevé la promulgación de una ley reglamentaria para determinar la condición en que quedarían los terrenos restituidos o dotados y la manera de dividirlos, determinando que en tanto estos serían disfrutados en común.

La ley de 1915 se refirió al ejido, pero indudablemente que creó una institución distinta, pese a que fue designada con este nombre, pero con la advertencia de que no se trataba de revivir las antiguas comunidades ni crear otras semejantes sino dar la tierra a la población miserable que carecía de ella para que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que estaba reducida.

Para evitar el acaparamiento, ya que el problema agrario comenzaba a delimitarse entre la necesidad de redistribuir la tierra y evitar que una vez redistribuida volviese a concentrarse en unas cuantas manos, ésta propiedad fue considerada inalienable, imprescriptible e inembargable.

Inmediatamente después de la promulgación de la ley que se comenta, se inició una actividad de tipo legislativo a cargo de la primera jefatura, que mediante acuerdos, circulares y decretos sirvió para hacer expedita su aplicación, todo esto dentro de la inestabilidad que producía la guerra sostenida contra Villa. Se anunció la expedición de una ley reglamentaria para determinar la condición en que quedarían los terrenos que se devolvieran o adjudicaran a los pueblos, así como la manera de dividirlos entre los vecinos.

Se decretó que las materias reguladas por la Ley de 6 de Enero eran de competencia federal; se aclararon algunas disposiciones relativas al procedimiento establecido para la solicitud de dotaciones y restituciones, así como las funciones de la Comisión Nacional Agraria, siendo hasta entonces que comenzó a aplicarse la ley agraria.

Con tal motivo la Comisión Nacional Agraria, giró diversas circulares, dando instrucciones aclarando conceptos y en general interpretando esa ley.

Es de señalarse que determinadas modificaciones introducidas a través del irregular procedimiento de circulares redundaron en el entorpecimiento y aún desviación de los propósitos originales del Decreto del 6 de Enero. En efecto, la reforma del 25 de enero de 1916, contrajo la restitución y dotación de tierras exclusivamente para los muchos núcleos de población ya existentes.

Dentro de las circulares más importantes tenemos la número 1 que trataba de señalar la superficie del ejido de acuerdo a las prevenciones de las leyes que sobre ese punto se hubiesen dado en cada Estado, antes de la puesta en vigor de la Constitución de 1857, en los términos de las concesiones que contuvieran los títulos legítimos de los pueblos y en su defecto, el concepto vertido en la legislación de la Colonia; la circular número 8, del 29 de julio de 1916, que estableció que la restitución de las tierras abarcaba no solo los ejidos, sino las tierras comunales.

LA LEY DE VILLA.- Mientras por un lado se expedían un gran número de circulares tendientes a dar una correcta reglamentación a esta ley, por otro, el inquieto Centauro del Norte con fecha 24 de mayo de 1915 expide su propia ley agraria, en la que a diferencia de las antes mencionadas da a las autoridades estatales una determinante intervención en el problema agrario, al facultarlas para fijar el límite para la extensión de la pequeña propiedad, llamada por Villa en su proyecto de ley "Gran Propiedad" (artículo 12 Fracción IV) y el fraccionamiento de los latifundios por medio de expropiaciones previa indemnización por causa de utilidad pública, también se ocupa de la redistribución del usufructo de las aguas mediante la expropiación, así mismo trata de instituir una clase rural privilegiada al proponer la redistribución de la tierra mediante expropiación, de las grandes propiedades territoriales para formar lotes o parcelas, las que podrían ser adquiridas por todas aquellas personas que garantizaran su cultivo con la restricción de que no habrían de exceder de la mitad de la superficie fijada para la gran propiedad; o bien por los habitantes

de los pueblos indígenas cuyas superficies circundantes también debían ser objeto de expropiación para formar parcelas de una superficie no mayor de 25-00-00 Has, respetando para el uso común los bosques, abrevaderos y agostaderos. Con el importe de estas ventas se recuperaría el gasto local generado, al mismo tiempo que obtendría la ganancia de un 10% a la Federación para la creación de crédito agrícola del país.

La ley que se estudia, concede intervención a las autoridades judiciales respecto de la determinación del valor de los bienes expropiados para los efectos del pago de la indemnización, crea deudas locales para sufragar los gastos derivados de tales expropiaciones, con su propio sistema de recuperación, tanto en su tramitación como en el pago de la indemnización.

LA LEY DE ZAPATA.- También el General Emiliano Zapata elabora su propio decreto denominado "Ley Agraria del 28 de Octubre de 1915", en el que restituye sumarisimamente a las comunidades e individuos sus tierras, con el solo hecho de que posean los títulos legales anteriores a 1856, dando al igual que la ley del 6 de enero, un término de un año a los afectados por las reivindicaciones para ejercitar sus derechos.

Entre otras cosas da autonomía a los pueblos para administrar sus tierras. Pugna por la pequeña propiedad, para lo que determina la expropiación mediante indemnización, de todas las tierras del país que excedan del máximo de 100-00-00 Has. de primera calidad y riego por sus equivalentes en otras calidades.

DECRETO REFORMANDO LOS ARTÍCULOS 7, 8 Y 9 DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.- El 19 de Septiembre de 1916. Carranza emite un decreto reformando los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de Enero de 1915, el que exclusivamente tiene por objeto suprimir las posesiones provisionales dadas con motivo de los mandamientos

gubernamentales basando su argumento en la necesidad de evitar "dificultades" que frustraran los esfuerzos del gobierno por la solución al problema agrario y porque las entregas fueran dadas con pleno conocimiento de causa.

1917 Y EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.- En 1916 los núcleos más importantes enemigos del Constitucionalismo habían desaparecido, pero aún no se lograba un verdadero ambiente de tranquilidad civil, como consecuencia, la prensa afín al gobierno de Carranza propaló una campaña en favor de la realización de un Congreso para hacer reformas y adiciones a la Constitución de 1857. Fue por fin en septiembre de ese año en que el primer jefe del Ejército Constitucionalista lanzó una convocatoria para la reunión de un Congreso Constituyente.

El Congreso debía concluir sus labores a fines del mes de enero de 1917 y ocuparse durante su duración de reformar la Constitución de 1857 en todo aquello que fuera obsoleto para las necesidades y aspiraciones populares.

Iniciadas las labores de la legislatura, el Señor Carranza presentó un proyecto de reformas que a su parecer resultaban idóneas para introducirse a la Carta Magna. Este proyecto, en opinión del constituyente, carecía del sentido renovador en el régimen de la propiedad rústica y según Pastor Rouaix "causó mayor desconsuelo entre los constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el articulado vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica".²⁰

²⁰GONZALEZ RAMIREZ MANUEL.- LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO TOMO III.- MEXICO.- EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1966. - Pág. 225

El constituyente de 1917, consiente de la gran responsabilidad que le implicaba el momento histórico, trata el problema agrario de manera profunda, considera que la cuestión agraria no es tema de leyes secundarias sino de la Carta Política, y da una fisonomía distinta a lo que había sido la organización social mexicana en el antiguo régimen, sin desaprovechar por ello los valores de ese régimen que podían servir a la integración nacional, generando un verdadero giro a la forma de tenencia de la tierra, soslayando todo aquello que pudiera ser nocivo a los intereses del pueblo mexicano.

La redacción aprobada del artículo 27 fue el resultado de largas deliberaciones entre los diputados de la izquierda del congreso que conocían los problemas más apremiantes del país, sus alcances los sintetiza Jesús Silva Hersog en los siguientes puntos:

“Primero.- La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación.

Segundo.- El principio de que la propia nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Es decir, el legislador se pronuncia a favor de la tesis de que la propiedad no es de derecho natural, sino un derecho eminentemente social.

Tercero.- El principio de expropiación por causa de utilidad pública.

Cuarto.- El principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible. Como se ve, hay una separación precisa entre la propiedad del suelo y la subterránea, en contra de lo dispuesto por el Código de Minería de 1884, que la había asimilado.

Quinto.- La exigencia de que durante el próximo período constitucional - 1917-1920- debían fraccionarse los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad.

Sexto.- La elevación a precepto constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915. Los constituyentes quisieron dar mayor fuerza a la obligación de restituir y dotar de tierras a los pueblos.

Séptimo.- La prohibición de que las asociaciones religiosas de cualquier índole pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Se ratifica lo dispuesto en este propósito por el mismo artículo de la Constitución de 1857.²¹

De lo anterior y de la lectura del texto original de dicho artículo concluimos las siguientes aportaciones a la Sociedad mexicana.

a).- La declaración de que las tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, la que puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, determinando la existencia de la propiedad privada dentro del concepto de función social, consignando así mismo el principio de respeto y fomento a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

b).- La Nación se faculta para imponer en cualquier tiempo a la propiedad, las limitaciones modificativas exigidas por el interés público, todo esto partiendo del principio fundamental del dominio eminente de la Nación representada por el gobierno federal.

c).- Estipula la procedencia de la expropiación de terrenos y aguas por causas de utilidad pública, mediante indemnización.

²¹ SILVA HERSOG JESUS.- OP. CIT.- Pág.- 310 y 311

d).- Pugna por la desaparición de los latifundios, con el objeto de instituir la pequeña propiedad que sería respetada como garantía constitucional, tutelando los derechos de los pueblos para tener tierras; estableciendo un sistema mixto de tenencia de la tierra, la propiedad ejidal y comunal reconociendo como titulares a los núcleos de población y la propiedad privada rural limitada como ya dijimos por el interés público

e).- Eleva a precepto Constitucional la Ley del 6 de Enero de 1915, modificando, aunque no de fondo, el sistema administrativo encargado de la ejecución de la Reforma Agraria ya que los procedimientos administrativos en general siguieron los lineamientos establecidos.

f).- Da capacidad jurídica a los pueblos, rancherías congregaciones, etc., que de hecho o por derecho guarden estado comunal para tener el dominio y posesión de tierras bosques y aguas que les pertenecieran, ya fuese porque las hubiesen conservado o porque se les hubiesen restituido o se les restituyeran en lo futuro, sobre el supuesto de que serían inalienables y que no estarían sujetas a embargo ni a gravamen alguno.

g).- Determina una tendencia nacionalista en la propiedad de la tierra dentro del territorio nacional, limitando a los extranjeros en su propiedad, al grado que establece que para ello habrán de renunciar a la protección de sus gobiernos, estableciendo restricciones respecto de la forma y lugar en que podrán adquirir sus terrenos.

e).- Dispone que los bienes que tuvieran las corporaciones e instituciones religiosas por sí o por interpósita persona entraran al dominio de la Nación, concediendo acción popular para denunciar los bienes que se encontraran en este caso, así como la

prohibición para que pudiesen adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

f).- En el aspecto agrícola se determina una política de conservación y mejor aprovechamiento de los fundamentales recursos renovables: suelo, agua, bosques.

Siguen a esta reforma la expedición de un gran número de circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria, de las que merece particular mención la número 22, que trata sobre la necesidad de crear un órgano que se encargue de la administración de los terrenos de los ejidos restituidos o dotados a los pueblos, en tanto se expidiera la ley que reglamentaría en definitiva la manera de dividirlos (artículo 11, Ley 6 de Enero de 1915), creando los Comités Particulares Administrativos, que serían electos por mayoría de votos entre los vecinos de los pueblos, estarían formados por tres personas y permanecerían en su encargo por un año sin poder ser reelegidos, estos comités antecedente de los Comisariados Ejidales, se encargarían de que los pueblos disfrutasen en común las tierras tal y como lo ordenó la ley del 6 de Enero, así como de realizar los repartos provisionales entre los vecinos.

Fue hasta el año de 1920 en que se expidió la primera Ley reglamentaria de la materia que nos ocupa.

LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920.- La Ley de Ejidos, fue promulgada el día 28 de diciembre de 1920 por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Alvaro Obregón, es la primera compilación de elementos normativos en materia agraria, regula aunque incipientemente los principios jurídicos contenidos en la Constitución de 1917 y como consecuencia la Ley del 6 de Enero de 1915.

Dicha Ley, dividida en seis capítulos, se ocupa de las dotaciones y restituciones de tierras, de la extensión de los ejidos, de las autoridades agrarias, de la tramitación de expedientes, de las indemnizaciones y de las juntas de aprovechamiento de los ejidos.

Podemos decir, que recopila la mayor parte de los conceptos vertidos en las circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria, durante la época posterior a la ley del 6 de Enero de 1915, tales como la fijación de las cincuenta hectáreas inafectables y la extensión de terreno con que había de dotarse a cada ejidatario, calculada ésta de manera que su rendimiento fuera equivalente dos veces el jornal vigente en la localidad.

Otra de las principales características de esta Ley, es que suprime con grave perjuicio para los peticionarios de tierra, las dotaciones y restituciones provisionales, además de que manifiesta una clara tendencia anticapitalista al determinar en su artículo 6º, como uno de los requisitos para que un núcleo de población obtuviera tierras por dotación, la necesidad de que el pueblo estuviera subordinado a una industria fabril, minera, agrícola, etc., y con ello recuperara su autonomía económica para constituirse en agregado político independiente del capitalismo.

Al regular las juntas de aprovechamiento de los ejidos cuyo antecedente directo son los Comités Particulares Administrativos de la circular 22 de la Comisión Nacional Agraria, trata de determinar la existencia de representantes de los pueblos elegidos por el pueblo que serían los encargados de la administración de las tierras.

Por último, la ley que se comenta estableció el principio de la categoría política de los pueblos solicitantes de tierras, limitando la acción agraria, y en el aspecto

relativo al procedimiento instituyó una tramitación tan lenta y complicada para la obtención de tierras por dotación o restitución, que alargaba el cumplimiento de las promesas agrarias de la Revolución; por lo que tuvo una vigencia muy corta ya que fue abrogada por el decreto de fecha 22 de noviembre de 1921.

Los conceptos vertidos con antelación son apoyados en diversas opiniones que al respecto tuvieron a bien emitir connotados estudiosos del derecho agrario entre ellos:

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, que en su obra "El Problema Agrario en México", expresa: "El principal defecto de esta Ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de tierras que necesitara; no respondía por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver".²²

Jesús Silva Herzog, en su obra intitulada "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", al respecto comenta: "Queremos llamar la atención acerca del último párrafo del artículo transcrito -6º de la ley de ejidos- en primer lugar, porque destaca una nebulosa actitud anticapitalista existente entonces en las esferas oficiales y en segundo, porque en las frases finales se advierte un cierto primitivismo económico al manifestarse el legislador contrario a que existieran industrias en el país o en otras palabras, contrario al desarrollo de la economía nacional".²³

²²MIENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO -EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.- EDITORIAL PORRUA 1971.- Pág. 207
²³SILVA HERSOG JESÚS - EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA.- EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1973.- Pág. 281

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por su parte Guillermo Vázquez Alfaro en la Revista de Estudios Agrarios Mexicanos comenta: " En este ordenamiento se establecía el principio de la categoría política de los pueblos solicitantes de tierras, limitando la acción agraria".²⁴

DECRETO DEL 10 DE ABRIL DE 1921.- Este decreto abrogó el anterior ordenamiento, de igual forma declara que el decreto modificatorio de la ley del 6 de Enero de 1915 que reformó sus artículos 7º, 8º y 9º había quedado abrogado al incorporarse dicha ley al artículo 27 Constitucional en su texto original. Faculta al ejecutivo para dictar las normas tendientes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades con base en el Decreto del 6 de enero de 1915, así como todas las disposiciones agrarias que sirvieran de base para lograr el objetivo del programa político de la revolución. Se retoma el concepto de posesiones provisionales por parte del Comité Particular ejecutivo, aparece la figura de un delegado de la Comisión Nacional Agraria en el Estado, que sería el antecedente de los delegados agrarios dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se encargaría de vigilar que el gobernador dictará su resolución en primera instancia sobre la procedencia o no de la tramitación agraria, facultándolo para recoger el expediente y turnarlo a la Comisión Nacional Agraria en caso de que el ejecutivo estatal no cumpliera con tal obligación. Este decreto restableció la funcionalidad de la legislación agraria, ya que destruye las trabas que habían detenido su aplicación, reincorporando las bases para una nueva reglamentación agraria, fija un sistema de términos legales que obligaban a una pronta actividad de los órganos y autoridades agrarias, establece una responsabilidad oficial para aquellas autoridades que dejaren de guardar una estricta observancia a los términos señalados. Crea la Procuraduría de los Pueblos, con el fin social de proporcionar asesoría gratuita a los pueblos en la tramitación de sus expedientes agrarios. Cabe aclarar que copia

²⁴VAZQUEZ ALFARO GUILLERMO - REVISTA DE ESTUDIOS AGRARIOS MEXICANOS - SAN JOSE DE COSTA RICA.- EDICIÓN PARA EL PRIMER CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA ORGANIZADO POR LA O.E.A. 1962.- Pág. 13

del anterior, fue el decreto redactado con fecha 22 de noviembre de 1921 y emitido por el Presidente Obregón el 10 de diciembre de 1921.

Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.- En concordancia con el anterior decreto, y haciendo uso de las facultades concedidas, con fecha 17 de abril de 1922 siendo aún Presidente de la República, Don Alvaro Obregón, promulga el primer Reglamento Agrario, en el que se reducen al mínimo los requisitos y trámites para la obtención de tierras, tratando de hacer más expedita la acción agraria, conserva no obstante el requisito de categoría política de los pueblos, que limitaba tremendamente la procedencia de las solicitudes. Condiciona la entrega provisional de las ciudades y villas al acuerdo que al respecto habría de emitir previamente la Comisión Nacional Agraria.

Este reglamento precisa la extensión de los Ejidos en caso de dotación, en función a la superficie de la parcela, que determina debía ser entre 3 y 5 hectáreas y, dependiendo de la cercanía de los grandes centro de población, éstas se reducirían al mínimo, o de que no hubiere tierras suficientes para dotar o restituir a otros pueblos con derecho en las inmediaciones en cuyo caso se reduce a la mitad del máximo; también fija una extensión de las parcelas hasta tres tantos de las anteriores cantidades en caso de tierras áridas.

Para la restitución, determina la superficie que apareciera en los títulos y a falta de estos ella sería determinada por la prueba que de su extensión rindieran los solicitantes, en cuyo caso siempre se respetaría una superficie de 50 hectáreas a quienes se ostentaran como dueños, siempre y cuando éstas fueran poseídas por ellos durante los últimos diez años, si la superficie pretendida a restituir era conformada por 50 hectáreas o menos no procedía la restitución.

Fija, aún cuando no lo declara expresamente, la superficie para la pequeña propiedad, que había tratado de reglamentar defectuosamente la Ley de Ejidos, en estricta observancia al artículo 27 Constitucional, determinando que las superficies inafectables serían de 150 hectáreas de riego, por 250 hectáreas de temporal de buena calidad y 500 en terrenos de otras calidades, también observa el respeto a las propiedades que por su naturaleza representasen una verdadera unidad agrícola industrial en explotación, en cuyo caso el propietario debía ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad en el lugar más próximo posible, al respecto ha comentado el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez en la séptima parte de su obra "El Problema Agrario en México"²⁵ que este respeto a la propiedad en explotación sigue la tradición del Fuero Viejo de Castilla y del sistema de tenencia de la tierra entre los antiguos aztecas, ya que ambos castigaban el abandono de la tierra por su titular y se autorizaba a un tercero de buena fe cultivarla y disfrutar de su producto.

Congruentemente con el principio de respeto a la propiedad, fija plazos para el levantamiento de cosechas en el caso de posesiones provisionales o definitivas.

Establece los principios de la capacidad agraria, negando el derecho de ser beneficiados a los profesionistas, los propietarios de terrenos en superficie igual o mayor a la unidad de dotación, a quienes tuvieren un capital agrícola, industrial o comercial mayor de mil pesos y a los empleados del servicio del gobierno federal, local o municipal y a los empleados particulares con un salario mayor de setenta y cinco pesos al mes.

Por lo que ve al procedimiento en cuanto a autoridades y términos para la conclusión de expedientes, permanece idéntico a la reglamentación que le precede, sin embargo en cuanto a requisitos para la obtención de tierras consigna que la restitución

²⁵CITADO POR VAZQUEZ ALFARO GUILLERMO.- OP. CIT.- Pág. 14.

debía fundarse en algunos de los casos de nulidad que preveía el artículo 27 Constitucional, condicionaba la dotación de tierras a la necesidad que de ellas tuviera el poblado solicitante, la que sería probada con el censo agrario e investigaciones auxiliares que llevarían a cabo una comisión compuesta por un representante de la Comisión Local Agraria, uno del poblado y otro más del ayuntamiento correspondiente.

Se pronuncia por el respeto de construcciones existentes, huertas y plantaciones de árboles frutales hechas antes de la promulgación de la ley, plantaciones de cacao, café, hule, vainilla y otros similares; así como de obras de captación de aguas destinadas a regar terrenos fuera del "ejido".

Este Reglamento produce una innovación de suma trascendencia para el reparto agrario, ya que da opción a los pequeños propietarios afectados de expresar su opinión respecto de los censos agrarios, así como de presentar escritos, pruebas y alegatos para la defensa de sus intereses.

Antes de promulgarse la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927 fue necesario modificar algunos artículos del Reglamento Agrario y definir con mayor precisión la competencia de las autoridades agrarias, para lo que se publicaron una gran cantidad de decretos y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria.

Los decretos más importantes -26 de mayo, 12 de julio y 1º de noviembre de 1923, 28 de julio de 1924, 23 de abril, 28 de Mayo, 16 de julio de 1925 y 8 de abril de 1926- definen por orden de cita:

1.- La no afectación de las tierras comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el gobierno federal, ya que éstas habían sido concedidas para conformar pequeñas propiedades.

2.- Reincorpora la figura de los comités particulares administrativos.

3.- Aparece aparejada con la dotación y restitución de tierras, la dotación de aguas.

4.- Establece las ampliaciones a los ejidos, siempre y cuando se demuestre que las tierras concedidas en dotación están explotadas en su totalidad, que éstas no son suficientes para desarrollo colectivo de la población y que cuentan con las condiciones necesarias para explotar las tierras que soliciten.

5.- Se incrementa la asignación individual a seis veces en el caso de terrenos áridos o cerriles y crea la dependencia de los Comités Particulares Administrativos de la Comisión Nacional Agraria.

6.- Concede el carácter de mandatarios a los Integrantes de los Comités Particulares Administrativos, otorgándoles personalidad ante las autoridades administrativas y judiciales; y les fija sus obligaciones y las causas de destitución del cargo; los requisitos para poder ser electo como uno de sus miembros; fija como requisito para instalar la junta general de vecinos o jefes de familia -después Asamblea General de Ejidatarios- la asistencia de cuando menos el 60% de los empadronados o sus sucesores; crea el principio de inalienabilidad, de las parcelas provisionales; y por último, menciona la existencia de un reglamento interno del poblado.

7.- Fija las bases de tramitación para la procedencia de las dotaciones y restituciones de aguas.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.- El 19 de diciembre de 1925 se expide la primera ley de fraccionamiento ejidal, que trata de cumplir con el ordenamiento contenido en el artículo 11 de la ley del 6 de enero de 1915 y por ende con el artículo 27 de la Constitución, ya que hasta ese entonces las tierras concedidas por dotación o restitución las poseían en forma común bajo la administración de los comités particulares administrativos, quienes muchas veces abusaban de su poder, dando inicio a lo que después conoceríamos de ordinario entre los núcleos agrarios como caciquismo.

Esta ley trata de solucionar el problema que se gestaba, estableciendo la forma en que se repartirían las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal, expidiéndose su reglamento el 4 de marzo de 1926, en el que se buscó una mejor realización de sus propósitos. El 25 de agosto de 1927 es reformada, expidiéndose una nueva ley denominada Ley del Patrimonio Ejidal, la que fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.

La ley trata en forma preferencial temas como: La capacidad jurídica de los pueblos para poseer sus tierras, bosques y aguas, diciendo que ésta radica en la masa de los ejidatarios del pueblo que ejerce sus derechos por medio del comité particular administrativo, quien cesa de sus funciones al momento de llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados, pasando entonces la representación a un organismo denominado Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros: presidente, secretario y tesorero, entre cuyas funciones está la de representar al pueblo con las

facultades de un mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal con la supervisión de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El proyecto del fraccionamiento de las tierras es encomendado a la Comisión Nacional Agraria en el que habrán de separarse la zona de urbanización, los montes y pastos, un lote para la escuela rural y su campo de experimentación, se dividen las tierras cultivadas o susceptible de cultivo en lotes, y según las últimas reformas a esa ley, los lotes debían tener una extensión mínima fijada por la Comisión Nacional Agraria con acuerdo del Presidente de la República y en ningún caso podrían estos ser inferiores aún cuando las tierras susceptible de cultivo no fueran suficientes para el total de los agricultores con derecho al reparto, ello con el objeto de evitar la pulverización de las tierras y que el reparto dejara de cumplir su función social de otorgarlas en cantidad suficiente para el sostenimiento de los campesinos carentes de ellas.

Esta ley prevé la formación de zonas de reserva, para el caso de sobrantes de tierras después del reparto, en las que serían colocados los hijos de los ejidatarios que llegaran a la edad reglamentaria y a los ejidatarios procedentes de otros núcleos donde no hubiese tierras suficientes. Cuando faltaran tierras las autoridades agrarias verían la forma de aumentarla, convirtiendo al cultivo tierras de pasto o monte o terrenos desaprovechados, ya que no era posible solicitar la ampliación de ejidos sino hasta pasados diez años de la entrega definitiva.

Considera inalienable e inembargable la propiedad ejidal en juicio o fuera de él. Sanciona a los ejidatarios que durante un año dejasen de cultivar la superficie adjudicada sin justa causa, con la pérdida de ella, destinando los lotes vacantes para ser repartidos por la junta general de ejidatarios, entre los nuevos jefes de familia, sin embargo

puntualiza que la propiedad original corresponde al pueblo y los ejidatarios son sólo poseedores de ella.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- La ejecución de la reforma agraria como era natural despertó una serie de protestas, pero entre los más grandes obstáculos que se le presentaron debe señalarse la excesiva y numerosa aplicación del juicio de garantías a que recurrieron casi todos los propietarios afectados, aprovechando la deficiente estructura y reglamentación de la legislación agraria entonces vigente. Narciso Bassols por instrucciones del Presidente Calles, formuló la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, el 23 de abril de 1927. Con esta ley se trató de resolver una situación cada vez más insostenible desde el punto de vista político ya que muchos pueblos después de luchar por años por obtener y conservar sus ejidos se veían privados de ellos por un juicio de amparo concedido virtud de alguna deficiencia al procedimiento. Los objetivos principales de esta ley de acuerdo a su exposición de motivos redactada por su autor con posterioridad a su vigencia, son el definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Dicha ley hace el intento de realizar mediante sólidos principios jurídicos una codificación sistematizada y completa de la legislación agraria, empero la excesiva participación en el procedimiento que establece, de los particulares, derivada de la intención de su autor de apearse al sistema Constitucional de las garantías individuales, frenó un tanto la acción agraria gubernamental, por lo que en este aspecto se produjeron modificaciones restableciendo el sistema anterior.

Sin embargo ha de reconocerse que incorpora a su articulado las experiencias normativas anteriores, organizándolas lógicamente y depurándolas; pero no cesa con ella en esfuerzo legislativo que va conformando, poco a poco, el estatuto jurídico de la Reforma Agraria. Nos dice Hinojosa Ortíz, que esta ley es modificada directamente por la Ley del 11 de agosto de 1927 y después por Ley del 21 de marzo de 1929, para incluirle las reformas y adiciones del decreto del 17 de enero de 1929, el que entre otras cosas niega capacidad para recibir tierras y aguas a los peones acasillados, definiéndolos como "aquellos individuos que, recibiendo jornal, o ración y jornal, prestan servicios de manera permanente en fincas rústicas, ocupando casa de la propiedad del dueño de la finca sin pagar renta", cuestión que provoca acaloradas polémicas al elaborarse el primer Código Agrario. La ley trata los temas tradicionales, pero en forma más lógica y ordenada y se convierte en el principal texto rector de la acción agraria a partir de su vigencia, al derogar todas las leyes, decretos y reglamentos "dictados en materia Agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria" que se le opongan.²⁶

El articulado de la Ley se inicia con la enumeración de las autoridades agrarias, su integración y facultades, responsabilizándolas por los delitos a faltas que cometan en el desempeño de su gestión -con excepción del Presidente de la República- y prosigue con las reglas para determinar la capacidad colectiva e individual para recibir tierras y aguas -sujetos de derecho agrario-, negándosela expresamente a los grupos de peones acasillados en fincas de campo en explotación; el monto de las dotaciones se calculará teniendo en cuenta el número de individuos capacitados y la calidad y extensión de las tierras afectables; se dotarán preferentemente las tierras de labor respetándose siempre la pequeña propiedad, cuya extensión varía según se trate de restitución, pudiendo reducirse a un tercio cuando no existan en torno otras propiedades afectables; se considerarán como una sola propiedad todos los predios pertenecientes a un mismo dueño; por primera vez se

²⁶ HINOJOSA ORTIZ JOSE.- EL EJIDO EN MEXICO, ANALISIS JURIDICO - MEXICO.- CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS DEL AGRARISMO EN MEXICO.- 1983.- Pág. 191

precisan las reglas a que deben estar sujetos los cambios de régimen de propiedad de las fincas afectables, declarándose sin valor las enajenaciones realizadas con fecha posterior a la de la solicitud agraria; con excepción de las servidumbres agrarias, se extinguen los gravámenes existentes sobre los terrenos afectados; se determinan las obras y cultivos afectables, los requisitos que deben llevar las solicitudes agrarias y los trámites de los expedientes agrarios tanto en primera como en segunda instancia, prestándose atención a los expedientes de aguas, a la revisión forzosa y a la ejecución de resoluciones provisionales y definitivas; se abre la posibilidad de cambiar las localizaciones de los ejidos una vez ejecutadas la resoluciones presidenciales; y, en fin, se reglamenta la procedencia de las ampliaciones de ejidos condicionándolas a transcurso de diez años contados a partir de la fecha de la resolución presidencial que haya concedido tierras al poblado solicitante.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, gira en torno al problema del reparto agrario sin pensar en el ejido como una unidad económica que puede y debe organizarse eficazmente para fines productivos. Prescribe la inalienabilidad de las parcelas y tutela al ejidatario, pero también mira con ojos benevolentes al terrateniente.²⁷

REGLAMENTO DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.- Siendo Presidente de México Don Emilio Portes Gil, con fecha 24 de abril de 1928 se emite el primer Reglamento del Registro Agrario Nacional, con el que se instituye la oficina del Registro Agrario Nacional, a fin de inscribir en libros especiales llevados por duplicado, la propiedad ejidal de los pueblos; iniciándose el archivo de la propiedad rústica, de gran importancia hasta nuestros días.

DECRETO DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1930.- Siendo ya Presidente Constitucional de México Don Pascual Ortiz Rubio, por decreto del 26 de diciembre de 1930,

²⁷

se excluyen de afectación determinados cultivos considerados económicamente importantes -caña de azúcar, henequén, viñedos, hule, árboles frutales, café, cacao, vainilla, plátano, y demás cultivos de vida cíclica mayor de dos años-, se limita la eficacia de las ampliaciones señalándoles rígidos requisitos de procedencia, entre otros, el previo pago de la indemnización correspondiente a las tierras que sea necesario expropiar para constituir las, y se redefine el régimen protector de las tierras pertenecientes "a la corporación de población beneficiaria" y a los ejidatarios en particular.

DECRETO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1931.- Pascual Ortiz Rubio cuyo régimen se había considerado antiagrario debido a la disposición que emitiera en el sentido de dar por terminado el problema agrario en los Estados de Aguascalientes, Tlaxcala, San Luis Potosí, Coahuila, Zacatecas y Querétaro, cerrando la posibilidad para dar entrada a nuevas solicitudes agrarias, misma que tuvo que revocar después, reivindica su administración al promulgar el decreto del 23 de diciembre de 1931, por el que reforma el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, para negar a los propietarios afectados por resoluciones de tierras el derecho a atacarlas por la vía judicial y el recurso de amparo. Se suprime la posibilidad de alargar la entrega de tierras mediante el uso excesivo de los recursos judiciales de los que hasta entonces habían abusado los grandes propietarios.

DECRETO DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1932.- Las rigideces impuestas a las ampliaciones en el decreto del 26 de diciembre de 1930, quedaron abolidas por decreto del 27 de diciembre de 1932 siendo ya Presidente de la República Don Abelardo Rodríguez, quien ordena su tramitación de oficio en determinadas circunstancias y la afectación preferente en tierras de cultivo o cultivables.

REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- *Por decreto del día 9 de enero de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación, es reformado el artículo 27 de la Constitución, en el nuevo texto queda incluido el contenido de la ley del 6 de enero, aunque mejorado; esta reforma dispone la protección y medios de fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación e incluye el concepto de núcleos de población para comprender en él a los pueblos, rancherías y comunidades con necesidades agrarias.*

Establece la inafectabilidad de la pequeña propiedad "agrícola".

Sustituye el término "fosfatos susceptible de ser utilizados como fertilizantes" por el de "yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptible de ser utilizadas como fertilizantes...".

Confirma la facultad de las instituciones de beneficencia, sociedades comerciales y bancos para adquirir bienes raíces indispensables para su objeto, así como para la administración, tenencia y adquisición de capitales impuestos sobre aquellos.

Reestructura la declaratoria de nulidad para las resoluciones y operaciones por las que se haya privado total o parcialmente a los núcleos de población de sus tierras o aguas.

Elimina los términos condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, para sustituirlas por: núcleos de población que guarden estado comunal y núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola a los que faculta, al igual

que el artículo que reforma, para tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

Establece la nulidad de la división o reparto que adolezca de error o vicio, cuando así lo soliciten los vecinos poseedores de parte de los terrenos materia de la división.

Autoriza la expropiación para la dotación de tierras a los núcleos de población que hubieran solicitado la restitución de ejidos y no la hubieren obtenido por falta de títulos, por imposibilidad de identificar los terrenos o porque estos hubieran sido enajenados legalmente.

Determina de jurisdicción federal la solución de conflictos de límites de bienes comunales.

Crea una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias -que sería después el Departamento Agrario-, el Cuerpo Consultivo, las Comisiones Mixtas, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales.

Establece la estructura legal del trámite para la restitución o dotación de aguas del mismo modo que asigna competencias para la tramitación de las solicitudes de restitución o dotación.

Determina la improcedencia del amparo que interpongan los propietarios contra resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas dictadas en favor de los núcleos de población.

Autoriza al Congreso de la Unión y legislaturas de los Estados para expedir leyes tendientes a determinar la extensión máxima de la propiedad rural, ampliando las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de los terrenos excedentes, con la restricción de que no podrán sancionarse los fraccionamientos sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos.

Desgraciadamente las reformas no tocaron los puntos fundamentales, ya que no precisa el concepto de pequeña propiedad, ni corrige la confusión entre corporaciones y sociedades, introduciendo sin embargo diversas disposiciones de índole procesal que no deben contenerse en la ley fundamental por el carácter mismo de esta, que como sabemos sirve de fundamento a la estructuración de un estado de derecho con la promulgación de las diversas leyes que han de regir en una sociedad y las que en todo caso se ocuparán de estructurar meticulosamente los procedimientos a seguir en los trámites que reglamenten, reformándose con mayor facilidad en caso de ser necesario.

Por lo que respecta a la inafectabilidad de las tierras sigue el criterio de la Constitución del 17 que la establece como una garantía individual, sin embargo a diferencia de aquella que determinaba el respeto a la pequeña propiedad, ordena el respeto a la pequeña propiedad "agrícola" en explotación, con lo que limita esta garantía a los siguientes criterios: que la propiedad sea agrícola y que esté en explotación.

CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.- Consecuencia lógica de la reforma al artículo 27 Constitucional era la necesidad de una legislación, que se encargara de reglamentar las nuevas disposiciones dictadas en materia agraria y al mismo tiempo reunir en un solo ordenamiento las diversas disposiciones referentes a la Reforma Agraria, por lo que el Presidente Abelardo Rodríguez promulga el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de marzo de 1934.

En dicha codificación se conserva en parte la estructura espíritu y letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas a la que deroga, se consideran puntos importantes de las leyes y decretos expedidos a partir de la reforma del 6 de enero de 1915, reuniendo al mismo tiempo las materias de otras leyes, como la reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola, las disposiciones sobre el Registro Agrario Nacional y la de Responsabilidades de funcionarios en materia agraria, introduciendo además innovaciones fundamentales.

La preocupación por el posible funcionamiento económico del ejido y de la propiedad particular se apunta incipientemente en este Código a través de dos de sus innovaciones más importantes: la concesión de capacidad agraria a los peones acasillados y la creación de los distritos ejidales instituido como un sistema equitativo, teóricamente impecable ya que cuidaba tanto los intereses de ejidatarios como de pequeños propietarios, pero de escasa fortuna, en la práctica.

Pensándose en que el ejido puede ser una unidad productiva eficiente, otorga a los peones acasillados el derecho, sujeto a determinadas condiciones, de ser incluidos en los censos agrarios, de recibir parcelas y de constituir nuevos centros de población, pero quedan excluidos del derecho de solicitar tierras por dotación y ampliación.

Con una perspectiva económica, establece los distritos ejidales, protegiendo de paso a la pequeña propiedad, estos pueden establecerse en aquellas comarcas donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización, no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal; en tal caso, "la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes

podrá satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales, si se logra la conformidad de la mayoría de los ejidatarios el núcleo o núcleos de población, así como la de los propietarios de los predios afectables, quienes aportarán... la tierras, bosques y aguas suficientes para las necesidades de los núcleos y los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios”;

Con el propósito de proteger las tierras algodoneras de la región de la Laguna en el norte, así como la henequeneras en el Estado de Yucatán, se establecieron algunos distritos ejidales, sin resultado, ya que por diversas causas no se dieron las condiciones requeridas para su funcionamiento, entre las que tiene mayor trascendencia la falta de cooperación de los grandes terratenientes. Posteriormente estas tierras fueron repartidas utilizándose por primera vez la figura del Ejido Colectivo como una organización apta para el cultivo eficiente de la tierra.

Además de su inoperancia, los “distritos ejidales”, eran a todas luces anticonstitucionales, ya que pretendían satisfacer necesidades agrarias otorgando tierras “no inmediatamente colindantes” con los núcleos de población peticionarios, como lo ordenaba el artículo 27.

El Código Agrario, señaló nuevas orientaciones en la Reforma Agraria mediante:

a).-La simplificación de los trámites a través de las Comisiones Agrarias Mixtas, unificando el criterio de las autoridades federales y locales para la solución de los problemas agrarios, sustituyendo los plazos y términos concedidos a las partes con la siguiente regla general conservada hasta de Ley Federal de Reforma Agraria: el derecho de los interesados para presentar en primera y segunda instancias las pruebas que estimen convenientes;

b).- La generalización del derecho a la tierra, con la inclusión del concepto núcleos de población, que elimina definitivamente el requisito de categoría política así como el reconocimiento del derecho de los peones acasillados, medieros, aparceros y cultivadores de tierras, la creación de nuevos centros de población íntimamente ligada al procedimiento donatario y la eliminación en el trámite de ampliaciones del requisito de diez años después de la dotación para solicitarlas ;

c).- El establecimiento del régimen y organización de la propiedad agraria mediante la adjudicación individual de las parcelas al momento de ejecutar el fallo presidencial, la determinación de la extensión invariable de 4-00-00 Hs. de riego por sus equivalencias en otras calidades como superficie de la parcela, el régimen de sucesión y la prevención de que los pastos, bosques y aguas sólo serían de propiedad y explotación comunales, así como las tierras que por su peculiaridades incrementarían la explotación colectiva de los ejidatarios;

d).- La organización de los ejidatarios, que encomienda al Banco Nacional de Crédito Agrícola y;

e).- El respeto a la pequeña propiedad mediante:

1.- El derecho concedido por primera ocasión a los propietarios, para localizar la pequeña propiedad que había de respetarse con motivo de la expropiación.

2.- El señalamiento exacto de la pequeña propiedad en 150-00-00 Hs. de riego por sus equivalencias, que sólo en caso de carencia de tierras cercanas pueden reducirse en una tercera parte.

3.- La exclusión en las afectaciones agrarias de cultivos y plantaciones de importancia económica tanto por su productividad como por el monto de las inversiones -

técnicas e industriales- mediante el sistema de permuta por otras tierras ubicadas dentro del radio legal de afectación.

4.- La no inclusión para los efectos de afectación de las tierras reducidas a la pequeña propiedad por resolución presidencial, cuando estas hubieran cambiado de calidad por mejoras atribuibles a la inversión y trabajo de sus propietarios.

5.- La declaración de inafectabilidad de las aguas destinadas a su riego.

6.- La reducción proporcional al monto de la afectación, de los créditos hipotecarios a cargo de la finca afectada y;

7.- El establecimiento de responsabilidades a funcionarios y empleados agrarios que afecten ilegalmente la pequeña propiedad.

Dentro de las fallas del Código del 34 podemos decir que introduce en forma insuficiente la condición de preexistencia del poblado solicitante a la fecha de la solicitud de tierras, ya que no señala el tiempo de anterioridad, pudiendo por ende solicitar tierras un poblado con una semana de creación.

También la anticonstitucionalidad de los distritos ejidales, ya que pretendían satisfacer necesidades agrarias otorgando tierras "no inmediatamente colindantes" con los núcleos de población peticionarios, como lo ordenaba el artículo 27.

REFORMAS Y ADICIONES AL CODIGO AGRARIO DE 1934.- Por Decreto del 1º de marzo de 1937, ocupando la Presidencia Don Lázaro Cárdenas del Río, se adicionó el Código Agrario, para establecer las inafectabilidades ganaderas por 25 años a efecto de otorgar a los individuos dedicados a las labores pecuarias, seguridad en la tenencia de la tierra y así propiciar la inversión en ésta actividad, auspiciar el crecimiento económico y las posibles exportaciones de los productos. Este decreto condicionaba la inafectabilidad a que los terrenos y animales fueran del mismo dueño, a que los terrenos se

encontraran en zonas donde hubieran quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias o dentro de un radio de 7 Km. existieran terrenos suficientes para satisfacer las necesidades de los pueblos con derecho.

Los propósitos de incrementar la ganadería sin detener el ritmo del reparto no se cumplieron del todo, a partir de 1940 se multiplica la expedición de concesiones de inafectabilidad ganadera amparando superficies enormes, que después se convertirían en un obstáculo para la satisfacción de necesidades agrarias. Esta expedición de concesiones comienza a decrecer en forma notoria por los años de 1952 en adelante, hasta suprimirse en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El 9 de agosto del mismo año de 1937 es promulgado un nuevo decreto que adiciona y modifica al mismo tiempo que deroga diversos artículos del Código que se comenta introduciendo los siguientes principios: Aumenta el radio legal de afectación de 7 Km. cuando deban resolverse, por regiones agrícolas, las solicitudes de los núcleos de población rural pendientes; toma en consideración, para su afectación, los aumentos de superficie sufridos en la propiedad particular durante la tramitación de las solicitudes agrarias; considera como simulado y no surte efectos en materia agraria, el fraccionamiento de propiedades que excedan el límite de la pequeña propiedad cuando el dueño se reserve para sí el usufructo de dos o más fracciones y cuando no haya deslinde ni señalamiento efectivo sobre el terreno o se concentre el provecho obtenido de las explotación de las distintas fracciones; otorga cabal capacidad a los peones acasillados concediéndoles derecho para obtener ejidos y formar nuevos centros de población agrícola; considera como inafectable la superficie de 150-00-00 Hs., sembradas de henequén; autoriza la procedencia de las ampliaciones cuando no hayan quedado satisfechas las necesidades de los núcleos de población dotados o restituidos; determina la organización colectiva de los ejidos cuyos cultivos requieran de procesos de industrialización para la venta de sus productos y exijan

inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios o simplemente cuando esta forma de organización sea conveniente para el desarrollo de la economía ejidal.

REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- El Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1937, publica el decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, para el único efecto de otorgar jurisdicción federal a las controversias limítrofes entre terrenos comunales, debiendo conocer y resolver en definitiva el ejecutivo federal.

CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940 - Este Código conserva en gran parte la letra y orientaciones del anterior, incluyendo otras disposiciones, intenta abordar los temas contenidos en él con una visión más técnica, separando la parte sustantiva de la adjetiva, consiguiendo estructurar sistemáticamente su articulado en tres grandes partes fundamentales: Autoridades agrarias y sus atribuciones; derechos agrarios y procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Estructurado durante el régimen presidencial de Don Lázaro Cárdenas del Río, introduce una serie de disposiciones dentro de las que encontramos las que se relacionan a continuación:

a) Declara inmodificables las resoluciones presidenciales de dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento de bienes comunales y declarativas de la propiedad inafectable.

b) Faculta a las asambleas generales de ejidatarios para la privación de derechos agrarios y para conocer en primera instancia de cuestiones relativas al disfrute de

parcelas, las que serían resueltas en definitiva por el Departamento de Asuntos Agrarios o la Dirección de Organización Agraria en el caso de las comunidades.

c).- Especifica las causas en que procede la privación de derechos de los ejidatarios, entre las que se incluyen la falta de cultivo de la parcela por dos años consecutivos, el incumplimiento de las obligaciones acordadas por la asamblea, y la venta, arrendamiento o cultivo indirecto de la parcela.

d) Norma la manera en que han de reglamentarse las corrientes y sistemas de riego que comprendan ejidatarios

e) Regula en forma más precisa los casos de simulación de fraccionamientos, abre la posibilidad de constituir ejidos ganaderos y forestales.

f) Establece los requisitos de fondo y procesales para el reconocimiento y titulación de bienes comunales y la creación de Nuevos Centros de Población.

g) Permite la permuta de tierras de parcelas entre ejidatarios y de tierras entre ejidos.

h).- Admite la explotación individual o colectiva de los terrenos de labor.

i).- Fija las normas a que habrán de sujetarse los fraccionamientos de los ejidos para el disfrute de las unidades normales de dotación.

j).- Regula la división y fusión de ejidos cuando convenga económicamente.

k).- Faculta a la Dirección de Organización Agraria Ejidal para la organización de la producción de los ejidos, debiendo preferirse la colectiva en determinados casos.

l).- Admite la explotación comercial de los terrenos pastizales siempre que los ejidatarios se organicen en sociedades cooperativas.

m).- Sujeta a los ejidos a un régimen fiscal de carácter protector.

n).- Instituye la expropiación de bienes agrarios como una figura distinta de la expropiación ordinaria.

ñ).- Encarga al Departamento Agrario el conocimiento de los conflictos por límites de terrenos comunales entre sí o con ejidos.

Este Código tendría una vigencia de dos años, sin embargo el contenido de la mayoría de sus preceptos, se conserva literalmente en el Código de 1942.

CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.- El nuevo Código, no modifica en esencia las instituciones establecidas por el Código del 40, la mayoría de sus artículos se derivan del anterior al que solo agrega 28 no del todo originales, es el resultado de 25 años de legislación agraria y tuvo una vigencia de 29 años, no obstante contenía algunas lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria.

Se podría decir que la mayor preocupación del legislador al formularlo fue la de conceder a ejidatarios y pequeños propietarios mayores seguridades jurídicas para mantenerlos en posesión pacífica de sus tierras y estimular de esta manera la producción.

Lo anterior se vislumbra de forma clara en el acuerdo presidencial del 11 de diciembre de 1940, que define la política agraria del recién iniciado régimen del General Manuel Avila Camacho cuyas ideas básicas se incorporan a este Código. Las exigencias de una mayor productividad agrícola, impuestas en parte por la segunda guerra mundial, hacen que evolucione y se amplíe el concepto de Ejido, -sostiene este Decreto- "que fue comprendido originalmente como simple medio de dar a la población rural, acto de justicia indiscutible, un modo adecuado de subvenir las necesidades inmediatas de su subsistencia y de librarla de la servidumbre económica a que estaba sometida"; sin embargo, esta figura debe concebirse no solo como simple instrumento del reparto agrario, sino como "unidad productora", por lo que "se creyó pertinente, en muchos casos aplazar el parcelamiento, expidiendo a lo sumo títulos que sólo amparan el derecho del beneficiario a una parte que podría denominarse social dentro del ejido, pero que de ninguna manera confiere dominio sobre una parcela determinada", después de asegurar que la demanda expresa de seguridad se condensa en la petición de que se titule la parcela, el acuerdo continúa un tanto contradictorio, " desde el punto de vista legal, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que" las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias; si no existieran otras razones de índole social o económico, ésta sola bastaría para que el ejecutivo de mi cargo procediera como parte esencial en su política agraria, a realizar la titulación individual de las parcelas ejidales en el más breve tiempo que le fuera dable hacerlo. Ello no incluye sin embargo, el reconocimiento que la agricultura moderna, lejos de marchar hacia la explotación desordenada e individual, tiende a planificar la economía rural, a ordenar los cultivos, a

realizarlos en mayor escala, para obtener una creciente cantidad de productos de buena calidad, adecuados a los requisitos de la demanda, con un esfuerzo humano cada vez mayor aprovechado".

El acuerdo presidencial del 20 de diciembre de 1940, por otro lado, prestó especial atención a la protección de la pequeña propiedad, considerando que en muchos casos la pequeña propiedad había sido objeto de afectación debido a "la imprecisa titulación de la propiedad, especialmente cuando se trata de predios pequeños pues es demasiado frecuente que los propietarios de terrenos de exiguas dimensiones no tengan títulos registrados, que carezcan de planos, que a falta de escrituras se amparen con simples informaciones testimoniales, que las hijuelas correspondientes a participaciones hereditarias no se inscriban en el Registro Público" y otras causas, en cuyo defecto "las autoridades agrícolas y agrarias se atenderán sobre todo al hecho mismo de la posesión" porque el gobierno "no podría en realidad, sin faltar a sus propias normas de equidad, privar de su tierra a quien ya lo posee y la trabaja". Sin embargo, este decreto determina que no serán revocables los fallos equivocados en que la pequeña propiedad haya sido objeto de afectación y sólo dan derecho al propietario a recibir tierras equivalentes en cualquiera de los distritos de riego, presentando su solicitud ante la oficina de la pequeña propiedad.

REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (D.O.F. 12-II/47 LIC. MIGUEL ALEMAN VALDEZ D.O.F. 12-II/47, REFORMA FRACCS. X Y XIV).- Esta reforma establece la extensión mínima de la unidad individual de dotación en diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

La procedencia del juicio de amparo interpuesto por los propietarios que posean certificado de inafectabilidad.

Determina la superficie de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- El 29 de diciembre de 1970, como uno de sus primeros actos de gobierno, el Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, sometió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria, para sustituir al Código Agrario de 1942, una vez aprobado por el órgano legislativo, entró en vigor el 16 de abril de 1971.

La iniciativa legal concibe al ejido como el conjunto de tierras, bosques, aguas y en general todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina al cual se le otorga personalidad jurídica propia para que sea capaz de explotarlo lícita e íntegramente, bajo un régimen democrático.

La Ley a través de sus 480 artículos distribuidos en siete libros, contiene modificaciones que implican una transformación radical de las bases, procedimientos y metas de la Reforma Agraria. Tales modificaciones se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Descentralización administrativa y democratización de la justicia agraria.*
- b) Rehabilitación ejidal.*
- c) Organización económica agraria.*
- e) Planeación agraria.*

La descentralización administrativa y la democratización de la justicia agraria son de gran importancia, pues vienen a corregir errores observados en las disposiciones anteriores. De esta manera, las comisiones agrarias mixtas dejan de ser únicamente órganos de consulta de los gobernadores de los Estados y se convierten en autoridades agrarias con facultades para resolver controversias sobre los bienes y derechos agrarios.

Las Comisiones Agraria Mixtas cuentan con su propio reglamento y formulan sus presupuestos anuales para su eficiente funcionamiento. Estos presupuestos son cubiertos por la Federación y el gobierno de cada entidad; por eso la aportación del gobierno federal nunca será inferior al 50%.

Las delegaciones agrarias por su parte, se estructuran más sólidamente al contar con dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias y otro de organización y desarrollo agrario, a fin de resolver algunos conflictos planteados entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y evitar que los afectados se trasladen al lejano despacho metropolitano. Con la reducción del costo social, también se descongestiona la actividad de las oficinas centrales de la dependencia y se hace más expedita la solución de su problema.

Los comisariados ejidales y comunales se convierten en auxiliares y colaboradores íntimos de la justicia agraria desde el momento en que se les otorga la función de intervenir en las controversias y conflictos de carácter particular que se presentan entre ejidatario o comuneros, con motivo de la posesión de unidades individuales de dotación y del disfrute de los bienes de uso común.

La justicia agraria, se democratiza así en el seno mismo del núcleo de población a través de un procedimiento conciliatorio sumamente sencillo, exento de fórmulas sacramentales. Las controversias se resuelven en consecuencia apreciando las pruebas y los alegatos en un plazo de tres días al término del cual se da por finiquitado el conflicto si ambas partes alcanzan un acuerdo. En el presupuesto contrario, la comisión agraria mixta correspondiente resuelve en única instancia y en el término de quince días a partir del rendimiento de la pruebas y alegatos respectivos.

Aunque no se destierra totalmente la idea de equiparar el procedimiento agrario al juicio civil, se logra un gran avance en materia de tramitación y de solicitudes de dotación de tierras. Se suprime en efecto la representación de los propietarios presuntos afectados en relación a la junta censal, que califica la capacidad jurídica del poblado y solo se les permite presentar objeciones con pruebas documentales ante la Comisión Agraria Mixta.

Para corregir el minifundismo producido por la pulverización de las unidades de dotación consecuencia de la inadecuada distribución demográfica de la población rural, se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para señalar las zonas del país donde sea necesario llevar a cabo planes de rehabilitación agraria.

Los planes de rehabilitación se orientan a promover el desarrollo de las zonas escogidas, estableciendo medios para dotar a cada ejidatario de terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades en los aspectos económicos, educativos y culturales. Se hace necesaria una nueva distribución de tierras y en su caso el traslado de parte de la población ejidal a otro lado donde se les dota de los elementos adecuados para la subsistencia, siendo necesario en consenso de las tres cuartas partes de los ejidatarios, siendo presupuestos y punto de partida de la ley el principio de legalidad y el respeto a las garantías constitucionales.

Ante la necesidad de organizar a los ejidos y comunidades sobre la base de una moderna y eficiente unidad de producción agropecuaria, las autoridades internas de estos -asambleas, comisariados y consejos de vigilancia- se revisten de nuevas funciones.

La asamblea general deberá formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido con el objeto de intensificar la producción, mejorar los sistemas de comercialización y allegar los medios económicos adecuados para realizar esos objetivos, contemplando dichos programas el establecimiento de Industrias para la transformación de su producción así como la participación del núcleo de población en las industrias de otros ejidos.

Se faculta a la asamblea general para imponer sanciones económicas a los miembros que no trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general establecido por ella y que no comercialicen su producción por conducto del ejido si a través de él obtuviesen el crédito para su cultivo.

En su calidad de mandatarios generales de los núcleos de población, los comisariados ejidales y comunales están obligados a administrar los bienes ejidales, vigilar que las explotaciones individuales y colectivas de ajusten a la ley, proponer a la asamblea los programas de organización y fomento económico que consideren convenientes, con la reserva de contratar la prestación de servicios profesionales y técnicos para la empresa ejidal y comunal.

A fin de democratizar la vida de los campesinos se suprime la reelección indefinida de las autoridades ejidales

La ley contempla el establecimiento de unidades agrícolas industriales para las mujeres de los núcleos de población que no sean ejidatarias, donde deberán operar granjas agropecuarias e industrias rurales explotadas colectivamente. En estas unidades se integrarán guarderías infantiles, centros de costura, y educación, molinos de nixtamal y otros servicios en beneficio de la mujer campesina.

Las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas, se otorgan por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios cuyos predios sean equivalentes a la unidad mínima de dotación individual de ejidos.

Siendo la política agraria la técnica utilizada por el gobierno para dirigir el perfeccionamiento de las instituciones legales, económicas y sociales en el logro de los objetivos de la reforma agraria., era imprescindible adoptar los procedimientos modernos de la planeación agraria.

Como consecuencia el artículo 454 de la ley señaló que la Secretaría de la Reforma Agraria organizará los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria, diseñará los programas de organización y desarrollo comunal y en general, realizará los estudios necesario para cumplir las funciones que la ley le confie. Análisis e investigaciones para formular planes locales y regionales de desarrollo industrial para el campo y en general programas más vastos de carácter estatal o nacional sólo son posibles si la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con elementos de juicio suficientes para evaluar la realidad que se requiere transformar.

Bajo esta perspectiva, cobra gran importancia el papel del Registro Agrario Nacional que funciona, además de instrumento de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, como fuente fidedigna de datos y elementos de juicio para adoptar soluciones válidas, amén de la obligación señalada en el artículo 456 de la ley que se analiza.

La Secretaría de la Reforma Agraria es creada por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1974 y es la dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de la

Ley Federal de Reforma Agraria y la demás leyes agrarias, hasta llegar a la legislación agraria actual.

REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, D.O.F. 6-II/76, PARRAFO TERCERO).- Determina la potestad de la Nación para afectar los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana.

Establece la base constitucional para regular los asentamientos humanos y establecimiento de provisiones, usos, reservas y destino de las tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular lo relativo a los centros de población.

La soberanía de la nación sobre una zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, medidas de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. Bases para la solución de conflictos limítrofes con otros Estados, en relación a la zona económica exclusiva.

ANTECEDENTES SOCIALES DE LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.-

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo la reforma agraria mexicana ha evolucionado acorde al momento histórico, con sus tropiezos, contradicciones, sacrificios y logros, que no son sino fruto natural del proceso evolutivo de una sociedad.

En 1910, existían 622 mil propiedades, el 60% de ellas menores de 5-00-00 Hs; 10,000 haciendas mayores de 1000-00-00 Hs. acaparaban la mitad del territorio nacional y 110 de mayores proporciones contaban con un promedio de 272,000-00-00 Hs.,

cada una equivalente al 15% de nuestra patria. Esto propiciaba la miseria de muchos y la irracional riqueza de pocos, haciendo indispensable una redistribución de la riqueza.

La función social de la reforma agraria de 1910 a 1991 permitió la entrega de tierras a campesinos carentes de ellas, la restitución de ellas a aquellas comunidades que le habían sido arrebatadas, la confirmación y titulación de terrenos comunales a sus poseedores, así como la creación de nuevos centros de población, esto con el objeto de dignificar a las clases desprotegidas del campo que habían sufrido los abusos de una estructura social desventajosa producto de la inadecuada reglamentación jurídica que llevó a México a la integración de grandes latifundios; a la par con la reforma agraria, la pequeña propiedad también se transformó y obtuvo garantías para su permanencia.

Sin embargo, como consecuencia del crecimiento de la población las solicitudes de tierra crecían día con día, no obstante los múltiples repartos agrarios, convirtiéndose en un factor que propiciaba inseguridad en la tenencia de la tierra, pulverizaba la extensión de las unidades parcelarias haciendo improductivo su otorgamiento e impedía el desarrollo de las figuras agrarias ya constituidas.

El reparto agrario se convertía en un espejismo para muchos dado la cantidad de hectáreas repartidas del territorio nacional, que sigue siendo el mismo, enfrentándose los órganos encargados de distribuirlas a una gran verdad "no había tierras que repartir".

Considerando además para lo anterior que de la superficie del país constituida por 196'000,000-00-00 solo 33'000,000-00-00 Has, son susceptibles de explotación agrícola.

Al iniciar la década de los 70' se produce un estancamiento en el reparto agrario, mientras iban en aumento las solicitudes de doloación y restitución de tierras, los procedimientos se hacían cada vez más lentos, virtud de la falta de tierras.

Los procedimientos agrarios causaban un gasto público infructuoso al órgano gubernamental -consecuentemente a la sociedad- y a los campesinos una vana ilusión de llegar a ser titulares de un pedazo de tierra.

Una de las consecuencias de tan crítica situación fue la pulverización de las tierras dotadas en unidades parcelarias que no cumplían con el fin del reparto, proveer a las familias campesinas de un medio digno de subsistencia. El gasto público, en la tramitación de expedientes nugatorios, limitaba las posibilidades para promover programas destinados a organizar debidamente la propiedad social, a apoyar la producción del campo con capacitación técnica y medios financieros, lo que originó una baja en la producción de alimentos que hicieron necesaria su exportación.

Las rudimentarias técnicas empleadas para explotar la tierra que hacen más lento el proceso productivo y menos eficientes sus resultados y calidad; la falta de seguridad en la tenencia de la tierra resultado de los innumerables trámites agrarios; la falta de seguridad y garantías para los poseedores del capital, traducida en el alto riesgo que representaba su inversión en el campo; el crecimiento de la población y la falta de diversificación en las actividades rurales origen del éxodo de campesinos tanto a zonas urbanas como a otros países.

Las restricciones constitucionales para las formas asociativas rurales; la necesidad de transformar el marco jurídico agrario para regularizar las hasta entonces formas ilegales de transmitir los derechos generados sobre la propiedad social mediante la

celebración de contratos de cesión de derechos, mediería, renta y compraventa de parcelas o parte de ellas entre otros, respuesta de la asignación de unidades de dotación insuficientes para el sostenimiento del núcleo familiar, la pobreza, la ignorancia y las dificultades para acceder al financiamiento y tecnologías necesarios para una producción estable; las formas de explotación inadecuada de la tierra originadas por la falta de certidumbre en su tenencia que provoca el agotamiento de las tierras y en algunos casos daños ecológicos irreversibles.

El intermediarismo; los incipientes estallidos internos de rebelión propugnados por el pueblo que no reflejan sino el descontento con la forma de administración del gobierno; todo ello aunado a la transformación mundial acelerada que acentúa los fenómenos de interdependencia e internacionalización de la economía exigiendo la competitividad del producto nacional en los mercados internacionales; llevaron -en opinión de la suscrita-, irremisiblemente al Estado a la búsqueda de soluciones que sin apartarse de los ideales fundamentales de la lucha agraria en México, se adecuaran a la época y necesidades vigentes, dando lugar a que las figuras jurídicas existentes en materia agraria sufrieran un cambio radical para dar libertad a los sujetos agrarios, mediante la reforma al artículo 27 Constitucional y a la promulgación de la Ley Agraria,

Libertad que traducida en pleno dominio, seguridad jurídica y libre asociación deberán traer al campo a mediano plazo beneficios tales como, viabilidad para la obtención de créditos, modernización del campo, definición de la vocación de sus poseedores o propietarios en las actividades inherentes a la explotación de la tierra, diversificación de las actividades rurales y la reagrupación de la tierras misma.

CONTENIDO DE LAS REFORMAS.-

Texto del decreto:

"La comisión permanente del honorable Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un honorables legislaturas de los estados, declara reformado el párrafo tercero, las fracciones IV, VI primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones x a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ART.27.-.....

La nación tendrá en todo tiempo en derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de nuestros centros de población, para

preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

I.-

II.-

III.-

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener propiedad de tierras dedicadas a labores agrícolas, ganaderas y forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad. en este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Así mismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción.

V.-

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...

VII.- 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 protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de los pobladores.

La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme

a los cuales la Asamblea Ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la Ley señale. El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de la Ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población de hará en los términos de la ley reglamentaria.

VIII.-.....

IX.-.....

X.- (se deroga)

XI.- (se deroga)

XII.- (se deroga)

XIII.- (se deroga)

XIV.- (se deroga)

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de 300, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta Fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta Fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI.- (se deroga)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este Artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deberán constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.-.....

XIX.-.....

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, 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, en los términos que la ley reglamentaria señale. 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.

La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria, y

XX.-.....

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en el mismo decreto.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes,

continuarán desahogando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la Ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva."

COMENTARIOS.- Al establecer el Constituyente del 17 en el artículo 27 de la Carta Magna la propiedad originaria de la Nación, y someter las formas de propiedad y uso al interés público, crea un sistema agrario sin precedente, que puede modificarse de acuerdo a las circunstancias y necesidades que demande la sociedad mexicana, mediante la aplicación de las políticas adecuadas por parte del Estado a estos reclamos.

Esta reforma Constitucional varía los alcances de la iniciativa de ley propuesta originalmente por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para su mejor comprensión a continuación hablaré brevemente de ello.

Considerando que la legislación agraria ya no respondía íntegramente a las necesidades del sector social a que estaba dirigida y que ello repercutía de manera importante en el resto de la población de México, el 7 de noviembre de 1991 el entonces Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional, esta determinación fue sometida a la consulta y debates públicos, en los que intervinieron distinguidos analistas e investigadores, dirigentes campesinos, organizaciones agrarias de ejidos, comunidades y la pequeña propiedad. El día 2 de diciembre de 1991, las Comisiones de Gobernación y puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, dieron a conocer el dictamen positivo a la iniciativa, iniciándose los debates el día cuatro del mismo mes para concluir al día siguiente con la aprobación de las reformas.

La iniciativa presidencial, propone la terminación del reparto agrario, la apertura a las sociedades mercantiles para adquirir la propiedad de terrenos rústicos, y la creación de tribunales para resolver controversias agrarias, sin embargo, se ve reformada y adicionada por el constituyente, quien determina en la fracción VI la extensión máxima que podrán tener en propiedad las sociedades agrícolas, ganaderas o forestales, al mismo tiempo que especifica que la propiedad fraccionaria individual de los socios será acumulable para los efectos de cómputo, dejando que la ley reglamentaria se ocupe de fijar las condiciones para la participación extranjera y para establecer los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de esa disposición.

En la fracción VII el Congreso habla de requisitos y procedimientos para que la asamblea otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela a diferencia de la reforma que solo mencionaba condiciones. Añade la existencia de un derecho de preferencia para los casos de enajenación de parcelas; de la misma forma determina la superficie máxima de que podrá ser titular un ejidatario. Da a la asamblea general la calidad de órgano supremo del

núcleo de población y al comisariado ejidal o de bienes comunales lo reconoce como órgano de representación del núcleo y ejecutor de los acuerdos de asamblea.

En la fracción XV se agrega a la iniciativa del presidente la tajante prohibición para que en México existan latifundios. Se determinan los límites que se respetarán en las tierras propiedad ganadera que por mejoras puedan ser susceptible de usos agrícolas.

Varía el texto original de la iniciativa correspondiente al primer párrafo de la fracción XVII al puntualizar que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados establecerán los procedimientos para la enajenación de las superficies excedentes a la pequeña propiedad conforme a los límites de la fracción IV además de la XV propuesta. En el segundo párrafo el congreso disminuye el término concedido para el fraccionamiento y enajenación por parte de propietario de estas tierras, de dos a un año, incluyendo al final de éste la existencia de un derecho de preferencia que establecerá la ley reglamentaria.

Finalmente se agregan los párrafos primero y segundo a la fracción XIX, consignados en el proyecto presidencial dentro de las reformas al último párrafo de la fracción VII, con la única variación de facultar al Ejecutivo para proponer a los magistrados que integren los tribunales agrarios dejando que la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente determinen en definitiva los nombramientos y prever la existencia de un órgano para la procuración de la justicia agraria.

Ahora bien, por lo que ve al contenido la reforma en sí, podemos observar que deja intocado el principio fundamental, que concede a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre sus recursos naturales (párrafo I); ratifica la facultad de la Nación para explotar directamente el Petróleo, los carburos de hidrógeno y

materiales radioactivos, la generación de energía eléctrica para el servicio público y nuclear (párrafos 3º a 7º); no modifica la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencias y bancos (fracciones I a la VI y V); reitera la potestad del Estado para ejercer derechos en la zona económica del mar territorial (párrafo 8º); la jurisdicción federal (frac. III); y la facultad para expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente (párrafo 2º parte de la fracción VI). De igual forma no modifica las disposiciones referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos (fraccs. VIII y XVIII), la nulidad por división o reparto realizados con error o vicios (Frac IX), conserva la obligación del Estado para la impartición de una justicia rápida y para promover el desarrollo rural integral (fracs XIX y XX).

La reforma al tercer párrafo del artículo 27 Constitucional significa la terminación del reparto agrario, al eliminar las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios, a la creación de centros de población agrícola, así como a la procedencia de las solicitudes de tierras y aguas por concepto de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, respetando siempre el principio de irretroactividad de la ley al permitir que las solicitudes ya existentes fueran resueltas.²⁸

Partiendo de la realidad, el rezago agrario acumulaba tantas resoluciones negativas de dotación como positivas otorgadas originando en muchos casos el reparto de tierras no aptas para la agricultura, así como la inseguridad en la tenencia de la tierra. Las condiciones demográficas existentes en 1917, que hacían posible que el reparto agrario mediante la desarticulación de latifundios era solo un recuerdo para 1991.

²⁸ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.- COMENTARIOS A LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- MEXICO.- INSTITUTO DE CAPACITACION AGRARIA 1974.- Pág. 8.

La reforma a este párrafo persigue la seguridad jurídica de los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, seguridad para las inversiones productivas tendientes a incrementar la producción y los ingresos de los habitantes del medio rural.

Las modificaciones a la fracción IV, terminan con la prohibición a las sociedades mercantiles por acciones para poseer y explotar tierras rurales y señala la superficie de que pueden ser propietarias para usos agrícolas, ganaderos o forestales, dejando que la ley reglamentaria determine el número de socios y la estructura de su capital en cuanto se refiera a este concepto. Especifica en forma terminante la prohibición a los socios para poseer extensiones de tierra superiores a la pequeña propiedad, advirtiendo que para este efecto, se computarán las que posean en otras sociedades, procurando con ello evitar la acumulación en unas manos, de grandes extensiones de tierra. Todo ello se hace posible debido a que a la fecha de la reforma, se había eliminado el anonimato de socios pertenecientes a las sociedades, que amparados por él, habrían podido acumular grandes propiedades.

El fin de esta transformación radica en la necesidad de obtener una mayor productividad que permita a la sociedad rural la reestructuración de sus niveles de vida, la modernización de técnicas y maquinaria para la obtención de mejores rendimientos a menor costo. Lo que trae implícito no solo el beneficio del sector rural, sino que es una condición indispensable para el desarrollo nacional. A través de esta modificación los campesinos constituidos entre sí o con terceros en sociedades por acciones pueden tener más facilidad para allegarse de capital mediante la obtención de créditos.

En la fracción VI la reforma elimina una parte del primer párrafo para evitar que su contenido sea contradictorio con las modificaciones a la fracción IV que otorga a las Sociedades Civiles y Mercantiles la posibilidad de adquirir tierras rurales.

El reconocimiento constitucional de la personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales consignado en el primer párrafo reformado de la fracción VII, concede plena capacidad jurídica al núcleo, para realizar lícitamente los actos jurídicos previstos en las leyes agrarias, leyes civiles y mercantiles, en las mismas condiciones jurídicas que cualquier persona física o moral.

En segundo término esta fracción se refiere a la protección del Estado a los núcleos indígenas para mantener su integridad territorial. Con ello trata de significar el respeto a sus tradiciones y costumbres como origen de su historia como grupo social y raíz de los orígenes de nuestra Nación.

Los párrafos tercero y cuarto contienen la opción que concede la ley reglamentaria para que tanto ejidos como comunidades adopten las figuras jurídicas más convenientes para el aprovechamiento de sus recursos productivos mediante el empleo de formas asociativas entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, el respeto a la decisión de los ejidatarios y comuneros para decidir la explotación de sus tierras de asignación individual, la transmisión de derechos ejidales entre los integrantes del mismo núcleo de población, de igual manera prevé la posibilidad de que los ejidatarios con la anuencia de la Asamblea, adquieran el dominio pleno sobre su parcela que ha de redundar en la reversión de la propiedad social a la privada es decir, la segregación de estas tierras del régimen de propiedad ejidal para erigirse en propiedad privada, a partir de lo cual inicia la circulación de las tierras mediante la venta.

El párrafo quinto, en concordancia con el anterior, fija el máximo de superficie que puede ser objeto de apropiación por un ejidatario, la que en ningún caso podrá ser superior al 5% del total de las tierras del ejido ó a los límites señalados para la pequeña

propiedad. Originando esta disposición la siguiente interrogante ¿El 5% del total de las tierras con que fue dotado el núcleo agrario en el reparto? ó ¿ El 5% de la totalidad de sus tierras, incluidas las que adquiera en lo sucesivo mediante la celebración de los actos permitidos por la ley?

En opinión de la suscrita y al no expresarse concretamente en la ley Constitucional, este 5% habrá de tomarse en cuenta de la totalidad de las tierras que posea el ejido al momento de la adjudicación de las parcelas o de que éstas sean incrementadas bien sea por compra, cesión prescripción o cualquiera de los actos jurídicos que actualmente permite la reforma, siempre y cuando no exceda del límite de la pequeña propiedad, ya que en los casos que el ejido permita el dominio pleno de los ejidatarios sobre sus parcelas, se irá reduciendo gradualmente la superficie ejidal o bien si adquiere tierras se incrementará la misma. Si se parte de la primer interrogante, es decir el 5% sobre el total de las tierras dotadas, llegará el momento que en la realidad tal porcentaje no se adecue al que señala la Carta Magna al hablar del total de las tierras ejidales.

Llama la atención que esta modificación constitucional, al tratar sobre la transmisión de derechos en las tierras de asignación individual y la adquisición del dominio pleno se refiera exclusivamente a los ejidos y no a las comunidades. Lo que es atribuible, a que desde sus orígenes esta figura social se organiza en base a la costumbre ancestral, donde rigen los principios y determinaciones de la comunidad, que la iniciativa considera de una naturaleza más social que económica, sin más limitantes que las impuestas internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto de los intereses individuales de sus miembros, por ello en su generalidad las tierras de las comunidades indígenas no son objeto de circulación, que es el tópico más relevante de la reforma en cuanto se refiere a ejidos.

Habrá de considerarse que en la realidad, para que los productores en general puedan obtener créditos de la iniciativa privada se hace necesario medie garantía, que en la mayoría de los casos se constituye por la gravación de sus inmuebles. En el caso de ejidos, este requisito es salvable gracias a la adquisición del dominio pleno, sin embargo en el caso de comunidades, solo puede comprometerse su usufructo, garantía débil para los inversionistas que se dediquen exclusivamente a actividades económicas y no a actividades productivas del campo.

El sexto párrafo, siguiendo el principio de igualdad jurídica, menciona que la asamblea general de ejidatarios o comuneros es el máximo órgano del núcleo agrario, que significa que será ella quien podrá decidir libremente sobre los asuntos de este, siempre y cuando se respete lo señalado por las leyes reglamentarias; y el comisariado ejidal o de bienes comunales se constituye en el órgano ejecutor de sus determinaciones y su representante legal, tal como sucede con todas las personas morales.

El último párrafo de esta fracción refuerza la seguridad jurídica de las tierras tanto de los ejidos como de las comunidades al prever que en los casos en que éstas hayan sido privadas ilegalmente, las mismas les serán restituidas, dejando que la ley reglamentaria se ocupe de la forma y procedimiento para ello.²⁹

Al reformarse el párrafo tercero del artículo 27 resultan obsoletas las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, ya que en ellas se contienen los procedimientos e instancias para llevar a cabo el reparto de tierras, por lo que son derogadas, encargándose los artículos transitorios del decreto de regular la forma en que habrán de ser resueltos los expedientes agrarios en trámite.

²⁹ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.- COMENTARIOS A LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- OP. CIT.- Pág. 21 y 22

La fracción XV suprime el primer párrafo del texto anterior, por haber terminado el reparto agrario y referirse ésta a la prohibición para afectar las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, dejando en su lugar la prohibición para que en nuestro territorio existan latifundios, entendiéndose como tales las extensiones de tierra que rebasen los límites de la pequeña propiedad, cuya propiedad y beneficio se acumule en manos de un solo individuo, así mismo elimina la obligatoriedad impuesta a la pequeña propiedad para mantenerse en explotación. Deja en esencia intocadas las equivalencias a que se someterá los terrenos para constituir la pequeña propiedad agrícola y ganadera incorporando en la última clasificación la propiedad en bosques.

En el cuarto párrafo varía el concepto de pequeña propiedad dedicada al cultivo de cocotero, por el cultivo de palma, agregando también constituirán pequeña propiedad hasta 300-00-00 Has., dedicadas al cultivo del nopal y agave.

El máximo para la pequeña propiedad ganadera no sufre alteración, continúa siendo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor.

El párrafo sexto trata el respeto que habrá de observarse a la pequeña propiedad cuya calidad se mejore debido a obras de riego o drenaje ejecutadas por sus dueños o poseedores cuando virtud de tal mejoría se rebasen los máximos señalados, siempre y cuando se reúnan los requisitos que fije la ley. Suprimiendo la necesidad de que éstas se encuentren amparadas con certificados de inafectabilidad, así como que sean dedicadas a la explotación agrícola o ganadera para no ser objeto de afectación agraria.

El último párrafo trata los casos en que por mejoras el uso de la propiedad ganadera varíe al agrícola, especificando que la superficie así destinada no podrá

exceder de los límites señalados en los párrafos segundo y tercero, esto para evitar que abusando del contenido del párrafo anterior al cambiar su uso, la extensión de la pequeña propiedad ganadera se constituya en una superficie agrícola mucho mayor a la prevista por la ley, ya que para este tipo de propiedad no se fija un máximo predeterminado, sino uno acorde a la calidad forrajera de los terrenos que variará de una propiedad ganadera a otra.

Se deroga la fracción XVI, ya que señalaba que el momento para fraccionar las tierras de adjudicación individual sería precisamente al ejecutarse la resolución presidencial, y al terminar el reparto agrario, no se dictarán más resoluciones de esta índole.

La fracción XVII, en congruencia con la fracción XV, señala que las tierras excedentes a la pequeña propiedad deberán ser fraccionadas y enajenadas de acuerdo a las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus jurisdicciones, determinando como plazo para ello un año contado a partir de la notificación correspondiente pasado el cual la venta será realizada en subasta pública. Eliminando el concepto de expropiación en caso de oposición del propietario, así como la forma de pagar ésta, y la autorización del fraccionamiento condicionada a que se hubieran satisfecho las necesidades agrarias.

La adición de los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX, determina de jurisdicción federal los conflictos de límites de terrenos ejidales y comunales, así como de tenencia de la tierra, instituyendo los tribunales agrarios, por lo que las controversias agrarias, de ser resueltas por tardados trámites administrativos encomendados en muchas ocasiones a personas no calificadas, serán resueltos en adelante por una instancia judicial encargada a profesionistas del derecho.

Por último, la creación de un órgano a nivel constitucional encargado de la procuración de la justicia agraria, pone de manifiesto el interés del Estado para que la justicia agraria, como función eminentemente social, llegue a los hombres del campo, que en muchas ocasiones son personas impreparadas y/o de escasos recursos y/o ignorantes de los derechos que la Ley les confiere.

LA NUEVA LEY AGRARIA Y EL CAMBIO DE ESTRUCTURAS.-

Al transformarse en México el derecho agrario mediante la reforma Constitucional, era inminente la promulgación de una ley que recogiera tales principios, los regulara detenidamente y estructurara acorde con ellos las instituciones involucradas en su aplicación.

El día 23 de febrero de 1992, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Carlos Salinas de Gortari, se expide el decreto de Ley Agraria, que abroga la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de vida campesino y parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario , publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes, para entrar en vigor al día siguiente.

Esta ley contenida en diez títulos con ciento noventa y nueve artículos y siete artículos transitorios tiene por objeto reglamentar sobre: la promoción del desarrollo integral y equitativo del Sector Rural a través del Ejecutivo Federal y de las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal; la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; la definitividad de los derechos de ejidatarios y comuneros sobre sus tierras; la forma de organizar el ejido y comunidad acorde con la época y necesidades del país; la forma de participación en el agro de sociedades civiles y mercantiles; el problema ecológico, demográfico y la conservación de los recursos naturales aún cuando no los regula

específicamente; el organismo encargado de desarrollar la función social para la defensa de los intereses de los entes agrarios; el funcionamiento de los órganos de control de la tenencia de la tierra y de justicia agraria, así como la forma de aplicación de ésta.

Es necesario señalar que previo a la promulgación de esta ley fue publicado el Reglamento de la Ley Agraria, publicado el día 6 de enero de 1992, que norma lo relacionado con la materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, las atribuciones de las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos; contiene de igual forma principios para la delimitación destino y asignación de tierras parceladas y de uso común, regula el procedimiento para la delimitación de las tierras para el asentamiento humano así como la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos y por último trata de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional.

La necesidad de reagrupar la propiedad ejidal en nuestro País, nace de una realidad económica poco afortunada, la población rural ha permanecido alta en relación con su participación en la producción, lo que ha originado un serio problema de distribución del ingreso en los distintos sectores de la economía, la población rural constituye alrededor de la cuarta parte la fuerza productiva del país y genera menos del diez por ciento del producto nacional, así el ingreso de este sector resulta ser en promedio, tres veces menor al del resto de la economía.³⁰

Lo anterior es en gran parte resultado de que en su mayoría, los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas, con menos de cinco hectáreas de tierra laborable y de temporal, aunado a esto, las restricciones existentes hasta antes de la reforma los mantenían al margen del desarrollo, dada su falta

³⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL LV CONGRESO DE LA UNIÓN.- DEBATES A LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- AÑO 1º, SEC. 1a., No. 10, INDICE "C".- Pág. XX

de capacidad para organizarse y asociarse de manera estable, convirtiendo al minifundio en un factor de estancamiento y pobreza.

Por ello el reagrupamiento de la propiedad rural es hoy día de suma importancia y es aquí donde el encargado de aplicar la ley habrá de hacerlo con sumo cuidado, esto es previendo en su empresa evitar que por la implantación de políticas sectoriales, se aplique a medias el espíritu de la reforma, bien sea permitiendo de nueva cuenta la pulverización de las unidades parcelarias, omitiendo reglamentar adecuadamente sobre la forma de controlar la concentración de la pequeña propiedad así como el mecanismo para el fraccionamiento y enajenación de las que llegaren a exceder los límites señalados por la ley.

La ley nos revela al ejido como una organización económica, con personalidad jurídica y patrimonio propios, solvencia crediticia, por poder otorgar garantías reales a quienes lo soliciten, capaz de realizar actividades de producción, industrialización, comercialización y distribución no solo dentro del ámbito de la agricultura y ganadería, sino también en todas aquellas actividades derivadas del aprovechamiento integral del suelo (minería, explotación forestal, acuacultura, turismo, etc.), de tal manera que como figura asociativa contará con órganos internos de decisión, administración y control. Estos órganos son:

1).- La asamblea general de ejidatarios, como órgano máximo de decisión, que estará conformada por los ejidatarios en pleno goce y disfrute de sus derechos agrarios, los que tendrán voz y voto para la toma de decisiones internas.

2).- El comisariado ejidal que estará integrado por tres ejidatarios que funcionarán como propietarios y sus respectivos suplentes, quienes tendrán una doble

función: mandatario de la asamblea y por tanto su representante legal y ejecutor de sus determinaciones y; administrador de los recursos del núcleo.

3).- El Consejo de Vigilancia, como órgano de control encargado de vigilar que se lleven a cabo los programas de producción, comercialización, distribución y desarrollo social acordados por la Asamblea, que el empleo de los recursos económicos del núcleo sean destinados para los fines específicos pactados, que se realicen las gestiones necesarias para la obtención de créditos, que se cumpla con las disposiciones del reglamento interno y de la ley, de lo que habrá de dar cuenta a la Asamblea.

También la reglamentación agraria revela la función social del ejido, ya que busca la integración de la familia campesina, el respeto de sus costumbres, tradiciones y la elevación de sus niveles de vida, para ello el ejido podrá contar con un órgano cuyo objetivo será de participación de la comunidad, éste es la junta de pobladores, que se integra por los ejidatarios y vecindados. La función de la junta de pobladores se orienta a satisfacer las necesidades del núcleo de población por sí o en coordinación con dependencias u organismos públicos o privados en las áreas de servicios, educación, abasto, salud, sanidad, vivienda, cultura, etc. Por medio de ella quienes residen en el ejido realizarán acciones conjuntas que les permitan actuar unidos en la búsqueda del bienestar social.

Como propietario de sus tierras, el ejido podrá señalar las superficies necesarias para el asentamiento humano, tierras para el uso común y tierras parceladas

Las primeras son la superficie de tierra destinada para el asentamiento humano, que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, en ellas se ubica la zona urbana y su reserva de crecimiento. La parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y

las demás áreas reservadas para el asentamiento, reciben la misma protección que las tierras destinadas para el asentamiento humano, es decir se les considera como áreas necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria en razón de que es en todo este conjunto donde se genera el desarrollo social del grupo y por tanto se determina que serán imprescriptibles, inalienables e inembargables.

No obstante, en el caso de las tierras del asentamiento humano cuando el núcleo lo decida, podrá aportarlas al municipio o estado para servicios públicos.

Dentro de la zona urbana encontramos ubicado el caserío, así como todas aquellas áreas destinadas a los servicios públicos, dentro de ellas oficinas gubernamentales, escuelas, hospitales, iglesias, etc., los solares que la constituyen toda vez que son propiedad plena de sus titulares pasarán a ser regulados por el derecho común cuando sean objeto de actos jurídicos como compraventa, arrendamiento, hipoteca, etc., autorizándose la venta o renta de solares excedentes a personas que deseen avocindarse, la forma de acreditar la propiedad del solar urbano, se regula mediante la expedición de títulos elaborados por el Registro Agrario Nacional, del mismo modo los núcleos agrarios aledaños a las áreas de crecimiento de un centro de población, podrán verse favorecidos de la urbanización de sus tierras sujetándose para ello a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de desarrollo urbano.

Las tierras de uso común serán aquellas que no fueren destinadas a constituir asentamientos humanos o parcelas y conforme a la ley constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, en ella participan todos los ejidatarios, su fin esencial es obtener mediante el trabajo ya sea colectivo o individual de sus miembros, los fondos y reservas necesarios para lograr el fin del grupo social, siempre operando bajo las normas de la asamblea que será la que determine la forma de participación de los ejidatarios

en la toma decisiones, distribución de responsabilidades, beneficios y utilidades, así como la forma de distribuir y acrecentar el patrimonio común.

Estas tierras pueden ser objeto de cualesquier contrato de asociación celebrado por el núcleo ejidal en los que se involucre su uso por terceros por un término hasta de 30 años, prorrogables, pudiendo de igual forma otorgar en garantía dicho usufructo en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

El dominio de todo o parte de las tierras de uso común podrá transmitirse previa opinión de la Procuraduría Agraria y de la Asamblea a Sociedades Mercantiles o Civiles; de igual forma el ejidatario en lo individual podrá ceder el porcentaje que le hubiere sido asignado sobre esas tierras, fuera de estos casos, son imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Las tierras clasificadas como parceladas, además de que pueden ser objeto del aprovechamiento directo de sus titulares, pueden ser explotadas por terceros, mediante la celebración de contratos que así lo determinen, puede también darse su usufructo como garantía a una institución de crédito o particular, pueden venderse entre ejidatarios o avocindados y la más trascendental de las innovaciones es que sobre ellas puede autorizar la asamblea la adquisición del dominio pleno a partir del cual los ejidatarios interesados podrán solicitar se desincorporen del régimen ejidal para entrar a la tutela del derecho común con las consecuencias inherentes del cambio que son la libertad para que su propietario pueda realizar cualquier tipo de operación con excepción de la primera operación de compraventa en la que deberá respetar el derecho del tanto otorgado a sus familiares, demás ejidatarios, avocindados, trabajadores de la parcela y al núcleo de población, tal desincorporación trae como consecuencia la transformación de la propiedad social a

particular, sin que ello involucre el cambio de vocación de la tierra, ya que este es materia de un procedimiento específico.

En consecuencia dado que resulta más atractivo contratar con un ejidatario que tenga el dominio pleno de sus tierras, la inercia y la necesidad de obtener créditos y modernizar los sistemas de producción llevará a que poco a poco las tierras ejidales se vean transformadas a la propiedad particular.

La necesidad de que los campesinos participen de forma más amplia en el proceso de desarrollo del sector rural, propició que en la nueva ley agraria se reglamentaran un variado número de perspectivas tendientes a formar diversas figuras asociativas, ya sea entre ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, productores rurales, propietarios de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

La terminación del reparto trae aparejada la posibilidad de reversión de las tierras ejidales a la pequeña propiedad mediante la adquisición del dominio pleno que regula la ley agraria en sus artículos 81 y 82, así como la transmisión del dominio de tierras de uso común a la constitución de sociedades civiles o mercantiles cuando sea de utilidad para el núcleo de población -artículo 75 -; aunado a lo anterior si consideramos que en las tierras destinadas al asentamiento humano, los solares urbanos son de la propiedad plena de sus titulares -artículo 68- y que entran por ello al movimiento de circulación de la propiedad, al dejar de pertenecer la tierra al ejido por la utilización de los diferentes procedimientos establecidos, éste se verá reducido paulatinamente hasta dejar de cumplir con el propósito socioeconómico para el que fue creado.

No sucede lo mismo con las comunidades indígenas, las que solamente en el caso de que aporten sus tierras a una sociedad civil o mercantil podrán transmitir el

dominio de las tierras, o bien cuando determinen convertirse al régimen ejidal, ya que sus tierras continúan siendo inalienables e imprescriptibles, su régimen de organización interna lo decide la asamblea de comuneros.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades de observa nuevamente en la restitución implementada por la ley, acción que tramitada ante los tribunales agrarios tiene como finalidad la recuperación de aquellos terrenos de los que se les hubiera desposeído ilegalmente, esta figura jurídica ya existía en la Ley Federal de Reforma Agraria solo que en ella de resultar improcedente la acción intentada, subsistía la posibilidad para que el núcleo peticionario se viera favorecido con el otorgamiento de tierras para satisfacer sus necesidades al revertirse la acción restitutoria a la vía dotatoria de tierras, lo que no acontece en la actualidad.

La imperante necesidad nacional de modernizar el campo para elevar sus niveles de productividad mediante la inyección de capitales, de abatir la miseria existente en él y diversificar las actividades productivas con el consecuente arraigo de sus habitantes, justificó que las sociedades mercantiles y civiles puedan adquirir terrenos rurales con el objeto de dedicarlos a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales.

Esta medida, sin embargo, tiene sus limitantes, todas ellas tendientes a evitar que virtud de su aplicación se de la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de unos pocos, así las cosas la Ley Agraria siguiendo los principios de su mandato Constitucional, sujeta a un máximo la propiedad de tierras por parte de las sociedades antes referidas, el que será de 25 veces los límites de la pequeña propiedad, también perfeccionando el control de ella específica que deberán participar tantos individuos como excedan los límites de la pequeña propiedad y que su aportación, -de los individuos-, se

tomará en cuenta ya sea directamente o a través de otra sociedad para los efectos de cómputo, prohibiendo terminantemente que puedan tener en propiedad más acciones o partes sociales "T" que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad, procurando con ello evitar que virtud de formar parte de dos o más sociedades, una misma persona pueda rebasar los límites fijados.

Las acciones o partes sociales "T", se conforman por todas aquellas tierras que en propiedad tenga una sociedad en terrenos rústicos destinados a actividades agrícolas ganaderas o forestales.

La pequeña propiedad se ve favorecida y garantizada su subsistencia, al concluir el reparto agrario y suprimirse la obligatoriedad para que se mantenga en explotación. La propiedad ganadera podrá sufrir modificación al efectuarse en ella obras que tengan como consecuencia la mejora en la calidad de sus tierras, incrementándose por tal concepto en beneficio del propietario el máximo de tierras permitidos por la ley a una sola persona, abundando, se permite que sean incrementados los límites a su favor en el caso en que resulten mejoras en la calidad de las tierras por la ejecución de obras realizadas por sus propietarios o poseedores o por su conversión a la calidad forestal, respetándose la superficie correspondiente a la calidad original de las tierras, siempre y cuando aquella superficie mejorada que dentro de ellas -las tierras ganaderas- se han destinado a la agricultura, no rebase dentro de su nueva calidad, los límites de la pequeña propiedad. Ahora bien, tratándose de terrenos ganaderos en los que su superficie sea convertida a la calidad forestal, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad aún cuando exceda el máximo de 800-00-00 Hectáreas señaladas por la ley.

En ambos casos, para que el reconocimiento del incremento de la pequeña propiedad sea efectivo, el propietario o poseedor habrá de contar con un certificado

previo expedido por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, donde conste la clase de sus tierras o su coeficiente de agostadero.

La nueva ley produce un cambio total en las estructuras agrarias, es mediante ella que se define la conformación actual del sector rural, este cambio puede observarse de manera patente en:

a).- La conclusión del reparto agrario, ya estudiados en páginas precedentes que termina con la tramitación agraria y por ende con la necesidad de existencia de la infraestructura encargada de ella.

b).- La desaparición como autoridades agrarias encargadas de la tramitación y resolución de las diversas acciones agrarias y aplicación de la justicia en la materia del ejecutivo, gobernadores de los estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, La Secretaría de Recurso Hidráulicos, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisiones Agrarias Mixtas para dejar la administración de la justicia agraria en forma exclusiva a los tribunales agrarios, mediante la implementación de un trámite judicial.

c) La participación de los Ejecutivos tanto Federal como Estatales en la celebración de convenios de concertación a fin de coordinar el desarrollo rural integral y equitativo del Sector Rural.

d) La intervención de dependencias y entidades de la administración pública Federal tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Marina Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de

Desarrollo Urbano e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entre otras, con miras al desarrollo rural integral

e).- La subsistencia de la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia encargada de establecer, conducir y coordinar la política del sector agrario de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Presidente de la República.

f).- El establecimiento del Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria encargado de registrar y controlar los cambios que sufra la propiedad de la tierra, los derechos de ejidatarios y comuneros, las sociedades en general que autoriza la ley así como el número de sus acciones y propiedad de ellas, etc

g).- El establecimiento de la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal cuya función esencial es de servicio social

h).- Los Tribunales Agrarios como órganos encargados de la administración de la justicia agraria, con autonomía y jurisdicción propias.

i) La estructuración del juicio agrario.

Como consecuencia de la terminación del reparto agrario, resulta innecesaria la existencia de las dependencias encargadas de él que determinaba la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria sufre un proceso de reestructuración en el que dicta las medidas necesarias para que éstas vayan desapareciendo paulatinamente conforme se resuelvan los trámites pendientes. El

campesino y pequeño propietario ya no tienen que acudir a ésta dependencia para la solución de sus conflictos

Las autoridades a quienes se encomendaba la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la justicia agraria resultan inoperantes por virtud de la nueva ley, la que les suprime tal carácter otorgándosele en su lugar a los tribunales agrarios.

Sin embargo, dada la necesidad de que subsista una dependencia del ejecutivo encargada de regular la política agraria, subsiste la Secretaría de la Reforma Agraria. Será esta dependencia, en coordinación con autoridades estatales y municipales, la que promueva el desarrollo equilibrado del sector rural, fomentando planes para el desarrollo de actividades productivas, sin descuidar la protección de los recursos naturales y su aprovechamiento racional para preservar el equilibrio ecológico.

La Secretaría de la Reforma Agraria subsiste ya no como autoridad, sino como la dependencia del Ejecutivo encargada de planear, coordinar y conducir la política agraria de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, actividad de suma importancia, ya que la política agraria es la que determina el desarrollo de sector rural, que es la causa fundamental de la reforma en esta materia, y que actualmente va dirigida a la modernización del campo, a su mayor productividad, como partes importantes dentro de la estabilización de la economía nacional, también esta dependencia tendrá a su cargo la vigilancia y control de la propiedad rural con miras a la detección de aquellas superficies rurales que excedan a los límites permitidos por la ley a ejidatarios, pequeños propietarios y Sociedades Civiles o Mercantiles con miras al fraccionamiento y venta voluntaria de sus excedentes, quedando a cargo de las autoridades de los estados su venta forzosa de conformidad con las leyes que al respecto tengan a bien expedir dentro de su jurisdicción.

También se observa como facultad exclusiva de esta Secretaría, la detección y deslinde de terrenos baldíos así como la emisión de las declaratorias de Terrenos Nacionales y su venta.

Para llevar el registro y control necesarios de las sociedades tenedoras de acciones "T" la propia Constitución en el último párrafo de la fracción IV del artículo 27, determina que la "Ley" establecerá los medios necesarios, traduciéndose estos, en la constitución del Registro Agrario Nacional como órgano de control de la tenencia de la tierra, sin embargo, dadas las necesidades creadas por la propia reglamentación, el Registro Agrario Nacional registra previa su calificación, todos aquellos documentos derivados de la aplicación de la Ley Agraria cuya inscripción sea solicitada

La Procuraduría Agraria, creada como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene por función primordial, el servicio social y la defensa de los derechos tanto de ejidos, comunidades, ejidatarios en particular y, comuneros, los sucesores avocindados de estos, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas, mediante su asesoría y representación en los distintos trámites derivados de la aplicación de la Ley Agraria, también dentro de sus funciones está la de conciliación, siempre y cuando así lo decidan las partes interesadas y, vigilancia para el debido cumplimiento de las leyes agrarias y respeto de los derechos de los individuos que la misma tutela.

Finalmente la reforma trasciende en la creación de los tribunales agrarios, con el fin de hacer expedita la impartición de la justicia agraria. De esta forma, los tribunales agrarios se encuentran revestidos de autonomía, un ámbito competencial exclusivo en cuanto se trate de resolver sobre acciones o conflictos en materia agraria, se integran por un Tribunal Superior Agrario y tantos tribunales unitarios como distritos determine su ley orgánica -actualmente 34 distribuidos en todo la República-.

Los magistrados que integran los tribunales agrarios, serán propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente.

Dada la autonomía de estos órganos de impartición de justicia, el Supremo Tribunal Agrario podrá establecer jurisprudencia, precedentes y resolver el criterio a aplicar en caso de que los tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias.

Para el ejercicio de las funciones de los órganos de impartición de justicia agraria, la ley en su título décimo, regula lo relativo a al procedimiento a que se sujetarán los juicios agrarios, sin embargo, de forma escueta, no obstante para dar una mayor exactitud a ellos se invoca la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos civiles.

Lo anterior con independencia de que la Ley en su artículo 2o. determina aplicable en forma supletoria la legislación civil federal, o en su caso, la mercantil.

TRASCENDENCIA JURIDICA DE LAS REFORMAS EN LA SOCIEDAD RURAL.-

Las modificaciones al marco jurídico agrario, se orientan a legitimar la presencia de las organizaciones sociales de los campesinos en el desarrollo rural del país, mediante la libertad que les es conferida para encontrar y operar formas de asociación productiva que favorezcan la reactivación del campo y les garanticen el incremento en sus niveles de bienestar social, además se traduce en la seguridad en la tenencia de los propietarios de tierras rurales así como la seguridad jurídica de aquellas personas físicas o morales que celebren actos jurídicos con ellos.

En adelante cada núcleo agrario tendrá el régimen de explotación y las modalidades del mismo que mejor convengan a su desarrollo económico y social, ya sea para el aprovechamiento de sus recursos de uso común o de sus tierras parceladas.

Trasciende jurídicamente la reforma, al hacer realidad el principio de justicia y libertad hacia el interior del medio rural, ya que tanto ejidatarios como pequeños propietarios, podrán gozar de las garantías de seguridad jurídica que les otorga la Constitución y en consecuencia la certidumbre en la tenencia de sus propiedades para poderlas utilizar en la forma más conveniente y productiva posible.

La definitividad de derechos sobre las tierras ejidales se contempla en la clasificación que la ley hace de ellas en tierras de asentamientos humanos, tierras de uso común y tierras parceladas, otorgándose una protección especial a las comunidades indígenas; en la organización interna de los ejidos y comunidades la asamblea general, el comisariado y consejo de vigilancia dejan de ser autoridades para convertirse en órganos de representación del grupo social, dándose los instrumentos necesarios para que las decisiones que se tomen sean en forma democrática.

La regularización de las zonas urbanas ejidales así como la factibilidad para la incorporación de terrenos propiedad social al desarrollo urbano de los centros de población, provoca seguridad a sus poseedores respecto del lugar que les sirve de habitación convirtiéndolos en verdaderos propietarios de él.

La terminación del reparto indiscriminado de las tierras del territorio nacional, da seguridad a la pequeña propiedad con las limitantes que previenen su acaparamiento, los verdaderos pequeños propietarios tendrán la seguridad jurídica de sus

tierras por virtud de que ya no serán objeto de afectación por la tramitación de acciones agrarias tendientes a la creación o ampliación de ejidos o nuevos centros de población.

Los ejidos podrán participar dentro de la Ley en la formación de sociedades mercantiles o civiles a las que podrán aportar sus tierras como propietarios de ellas, las garantías reales que fijen sobre las mismas, serán auténticas y por tanto la posibilidad para que instituciones de crédito o de riesgo avalen sus actos comerciales se incrementan dado que en estos casos las tierras dejan de ser imprescriptibles, inalienables e inembargables. Así mismo los ejidatarios elegirán libremente la forma de asociarse para producir, ya sea entre ellos mismos o con terceros, y aquellos que adquieran el dominio pleno de sus tierras, pueden participar individualmente en la formación de sociedades civiles o mercantiles, aportando la propiedad de sus tierras con las mismas prerrogativas que el ejido.

En las sociedades rurales que regula la ley, ejidos, comunidades, trabajadores del campo, productores rurales y pequeños propietarios, tendrán la forma legal de adquirir personalidad jurídica propia a efecto de realizar actos tendientes al desarrollo de actividades productivas.

Los propietarios de tierras rurales que no excedan la pequeña propiedad, podrán formar sociedades mercantiles o civiles, con miras a la explotación agrícola, ganadera o forestal, en extensiones que no rebasen las 25-000-000 Has. en tierras de riego por sus equivalencias en las otras calidades, lo que anteriormente les estaba prohibido

También, con motivo de las reformas, la aplicación de la justicia agraria repunta en la seriedad, honestidad y agilización de los trámites, ya no desde un punto de vista burocrático-administrativo o de inseguridad en cuanto al ámbito de la competencia para

su tramitación por parte de las autoridades. Se crea una autoridad, autónoma y competente para resolver, dentro de un marco jurídico creado exprofeso, la problemática derivada de la aplicación de la ley agraria, los tribunales agrarios.

En todo lo anterior no podemos olvidar que aún cuando el nuevo derecho agrario pugna por reivindicar el principio de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural, de otorgar libertad a los ejidatarios y comuneros para que decidan democráticamente la forma en que habrán de organizarse para explotar sus tierras, al dar a las sociedades civiles y mercantiles la posibilidad para establecer "unidades de producción que les sean atractivas para invertir sus capitales, surge una gran interrogante, ¿Que será en unos años de las tierras repartidas durante todo el proceso agrario de 1915 a 1992?

La aguda situación que vive el país, la imperante necesidad de los ejidatarios y comuneros de proporcionar los medios de subsistencia a sus familias, la ignorancia, entre otros factores, propiciarán la reversión de las tierras dotadas a la pequeña propiedad y su venta, en consecuencia la desaparición paulatina de ejidos y comunidades con la reacumulación, si no se previene mediante una reglamentación adecuada y su estricta observancia, de grandes propiedades en manos de unos cuantos.

La ley agraria, como es normal en las legislaciones que marcan el cambio en un sistema jurídico, es imperfecta, contiene serias deficiencias y lagunas y si aunado a ello su contenido se aplica en forma inexacta por las instituciones a quienes está reservada su aplicación, el espíritu de la reforma no se habrá cumplido y por tanto la sociedad no habrá recibido los beneficios de ella.

A continuación se analizan algunos tópicos que en consideración de la suscrita resulta relevante dejar definidos:

La aplicación de la reforma a la ley agraria entraña dos momentos: su aplicación antes de la asamblea de delimitación y destino de las tierras ejidales y después de ella.

Mediante la celebración de la asamblea de delimitación de las tierras ejidales al interior del ejido regulada por el artículo 56 de la nueva ley, los ejidatarios decidirán el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas -es sabido que antes de la reforma pocos ejidos contaban con parcelamiento definitivo, por lo que la gran mayoría de las tierras dotadas destinadas al usufructo individual permanecían parceladas en forma económica-; efectuar el parcelamiento de éstas -aquí el ejido libremente podrá determinar las extensiones que considere pertinentes reconocer a un ejidatario siempre y cuando éstas no excedan del 5% de las tierras propiedad del núcleo ejidal o del límite de la pequeña propiedad-; reconocer el parcelamiento económico o de hecho; regularizar la tenencia de los poseedores - aquí se trata de regularizar todos aquellos actos que al margen de la ley derogada transmitieron la posesión de terrenos ejidales a personas ajenas al núcleo agrario-; o de quienes carezcan de los certificados correspondientes -el caso de los sucesores de ejidatarios dados de alta, virtud de la defunción del titular-. Se da amplia potestad para que la asamblea del ejido decida las tierras que destinará para el asentamiento humano, para el uso común y para el parcelamiento individual.

Aunado a lo anterior, actualmente las tierras ejidales ya no conservan en su totalidad la protección que las hacía inalienables, imprescriptibles e inembargables, y solo tendrán esta característica las tierras destinadas a los usos comunes, las correspondientes a los asentamientos humanos y las destinadas a la constitución de parcelas de destino específico.

Pero no obstante lo expresado en líneas precedentes, cuando se trate de tierras destinadas a usos comunes si es de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir su dominio a sociedades mercantiles o civiles. También podrá el ejido salvar esta prohibición optando por no destinar superficies de esta naturaleza al momento de realizar la delimitación de las tierras a su interior.

Las tierras destinadas al asentamiento humano son también en principio, inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero al conformarse con los terrenos destinados a la zona de urbanización y el fundo legal o reserva de crecimiento, los lotes que resulten en los primeros, serán adjudicados -en caso de constituirse la zona de urbanización- o reconocidos -para el caso de que exista previamente- a los ejidatarios en forma gratuita y a los avocados de manera onerosa expidiéndose los títulos de propiedad a partir de lo cual, estos terrenos salen del amparo de la legislación agraria para entrar a la tutela del derecho común.

Por su parte, las tierras dedicadas a la explotación individual, son, antes de la asamblea de delimitación y destino, aquellas reconocidas a cada ejidatario en el parcelamiento económico, ya que como se ha dicho antes de la reforma pocos ejidos contaban con parcelamiento definitivo. Es importante destacar que actualmente los ejidatarios podrán vender o ceder sus parcelas, sin olvidar, como ya se anotó, que el significado del término "parcela" es a la fecha diferente al que refería la Ley Federal de Reforma Agraria ya abrogada, en aquella, la parcela era sinónimo de unidad de dotación, esto es la integridad de la superficie dotada o reconocida al individuo, ahora el término "parcela" puede implicar parte de la superficie perteneciente a un ejidatario y por tal encontraremos que en la práctica un ejidatario tendrá una o varias parcelas que conformarán la superficie de su propiedad reconocida en la asamblea de delimitación y destino amparada con sus respectivos certificados parcelarios.

Al delimitarse sus derechos parcelarios en la asamblea correspondiente, el ejidatario podrá vender todo o parte de la superficie de su propiedad a otros ejidatarios o vecindados del poblado y solo en el caso en que haya adoptado el dominio pleno de sus tierras podrá vender además sus derechos parcelarios a terceros. Al deshacerse de la totalidad de sus parcelas así como de su derecho sobre las tierras de uso común perderá su calidad de ejidatario. Sin embargo antes de la asamblea de delimitación y destino el ejidatario podrá transmitir sus derechos agrarios no mediante su venta, sino por su cesión.

Motivo de la venta la asamblea podrá separar y reconocer a un nuevo miembro del ejido, pero para que esto pueda suceder, se hace necesario que en el primer caso se den los extremos del artículo 20 y en el segundo, los de su similar 15, cuyo contenido coincide fielmente con lo establecido en los artículos 10, del 17 al 19 y los artículos 80 y 83 de la ley. Si bien es cierto que el artículo 23 en su fracción II de la ley agraria faculta a la asamblea para aceptar "y" separar ejidatarios, una correcta interpretación de tal ordinal, lleva intrínsecos los siguientes supuestos:

a) El término aceptación "y" separación entraña dos hechos dados en un mismo acto jurídico, el aceptar, necesariamente conllevará el separar a un ejidatario, ya que la conjunción copulativa "y" los une irremisiblemente, de no ser así, el legislador habría utilizado la conjunción disyuntiva "o", el por qué de este razonamiento se apoya en la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 Constitucional, que trata de eliminar el minifundismo rural, no se desea la creación de nuevas unidades parcelarias que incrementen el número de ejidatarios y pulvericen las ya existentes, sino la reagrupación de la tierra que de por resultado verdaderas unidades de producción que incrementen el nivel de vida de la población rural así como el producto interno bruto.

b) Luego entonces, al utilizar la ley el término “separar”, habla de un acto definitivo que implica la pérdida de la calidad de ejidatario de un individuo.

c) Considerando lo anterior, debemos destacar que virtud de la reforma a la ley agraria, la pérdida de los derechos de un ejidatario sobre su unidad de dotación, en la que la asamblea jugaba un papel se suma importancia dadas las facultades que le otorgaba el artículo 47 fracción IX de la Ley Federal de Reforma Agraria, quedó derogada, dejando de existir el procedimiento que sometía a los sujetos agrarios a juicio privativo por incurrir en alguna de las causales que establecía su ordinal 85, y que a la fecha, la ley nos habla de la pérdida de la calidad de ejidatario con una nueva acepción.

La pérdida en la actualidad, involucra la voluntad del individuo para dejar de ser ejidatario y no una sanción como antes se consideraba, excepción hecha de la prescripción negativa, cuya procedencia habrá de ser determinada a criterio de los tribunales agrarios, previa la tramitación del procedimiento correspondiente. Ahora bien, la separación del ejidatario por la asamblea tendrá efectos meramente declarativos de la pérdida de la calidad del ejidatario de un individuo y la adquisición de ésta por otra persona, siempre y cuando se dé una de la hipótesis que prevé el artículo 20 de la ley agraria en vigor.

Es importante puntualizar que no se da la hipótesis de la fracción II del artículo 23 de la ley agraria cuando una persona adquiere la propiedad de una o más parcelas de un ejidatario, sin que ello implique la totalidad de sus derechos en el ejido.

En este orden de ideas, las únicas tierras que realmente serán imprescriptibles, inembargables e inalienables, serán aquellas parcelas de destino específico que la ley agraria contempla en sus ordinales 63, 70, 71 y 72, como la parcela escolar, la

unidad agrícola industrial para la mujer campesina y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, siempre y cuando el ejido hubiera decidido su existencia.

Las comunidades indígenas, cuya subsistencia es tuteada como de primer orden por el artículo 27 Constitucional, al poder optar por la conversión de sus tierras al régimen ejidal o por transmitir el dominio de sus tierras destinadas para usos comunes a sociedades civiles o mercantiles de las que formen parte, se integran al movimiento de reclasificación de tierras consecuencia de la reciente reforma al artículo 27 Constitucional.

Todo lo anterior no puede tener otra conclusión que la tendencia a desaparecer paulatinamente la propiedad social de los ejidos mediante su reversión a la propiedad privada dado que por su manejo político, la historia demostró su poca funcionalidad tanto para lo que representa el aspecto económico como social del país.

CAPITULO IV

TRASCENDENCIA SOCIAL

LAS INSTITUCIONES AGRARIAS VIGENTES.-

En el presente estudio el término Institución es empleado no solo para identificar a aquellos órganos constitucionales del Estado con poder jurisdiccional en materia judicial o administrativa, sino también como el conjunto de normas que regulan relaciones jurídicas de la misma clase que resultan ser fundamentales para el sistema jurídico agrario.

Para precisar ambos, se hace necesario el estudio del artículo 27 Constitucional y la ley agraria, ya que estos ordenamientos determinan cuales instituciones subsisten y cuales se crean con motivo de la reforma.

Como es bien sabido en este ordinal de la Ley Suprema de nuestro país se vierte uno de los principios fundamentales de la estructuración de la sociedad mexicana, ya que en él se concentran los anhelos y esperanzas de justicia social agraria que el pueblo reclamara en los movimientos armados que dieron lugar a la promulgación de la Constitución de 1917.

Las Constituciones de 1824, 1836 y 1957 regulaban el derecho de propiedad partiendo de la concepción del individualismo, esto es, el derecho en cuestión era reconocido como absoluto y perpetuo, aceptando totalmente la teoría romana de la propiedad.

El Constituyente de 1917 modifica este concepto de propiedad y le da un matiz social, partiendo de la idea de que debía llevar un beneficio a la sociedad en general y no solo al individuo en lo particular, por ello la nación tendrá la propiedad originaria de las

tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional; la facultad de constituir la propiedad privada mediante la transmisión de su dominio a los particulares; determinará la expropiación por causas de utilidad pública mediante indemnización; estará facultada para evitar la concentración de tierras en manos de unos cuantos- latifundio- mediante el fraccionamiento de aquellas superficies que excedan a la pequeña propiedad; otorga capacidad a los mexicanos por nacimiento o naturalización para adquirir tierras, estableciendo las limitaciones para que los extranjeros las adquieran en nuestro país; prohíbe a asociaciones religiosas, sociedades comerciales por acciones e instituciones bancarias la adquisición de fincas rústicas, declara nulas todas aquellas operaciones efectuadas desde la ley del 25 de junio de 1856 por las que se hubiere privado total o parcialmente de sus tierras, aguas o bosques a condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población; confirma las dotaciones realizadas virtud de la aplicación de la Ley del 6 de Enero de 1915 y eleva a ésta al rango Constitucional, iniciándose el reparto agrario y la restitución de tierras

Para el 6 de enero de 1992 también la propiedad originaria de las tierras corresponde a la Nación y ésta podrá transmitirla a los particulares e imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptible de apropiación, dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer usos, reservas, provisiones y destinos de tierras, aguas y bosques para ejecutar obras públicas, fundar, conservar, mejorar y prever el crecimiento de los centros de población, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, fraccionar los latifundios, etc.; de ello se deriva la procedencia de las expropiaciones, así como la apropiación de los terrenos baldíos y nacionales.

No obstante, el concepto de propiedad sufre una metamorfosis con la reforma al artículo 27 de la Constitución, aun cuando continúan coexistiendo la propiedad

privada y la social conformada esta última por las tierras de comunidades indígenas, ejidos y nuevos centros de población, la forma de constituirlos varía con el fin de reparto agrario. La propiedad rústica a excepción de los casos de expropiación, puede adquirirse a través de las formas ordinarias que determina la legislación civil, adecuándose a las modalidades que señala la ley agraria para el caso de que el objeto de esa adquisición sean terrenos propiedad social, las acciones de dotación y ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población, dejan de ser medios para adquirirla..

La pequeña propiedad continúa conformándose con 100-00-00 Has. de riego por sus equivalencias en otras calidades, considerándose para los efectos agrarios, tres tipos de pequeña propiedad: la agrícola, que serán los suelos destinados al cultivo de vegetales; la ganadera, que serán aquellos destinados a la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación y la forestal, que son los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

El ejido es otra institución agraria que subsiste dentro del marco normativo y es la que sufre mayores transformaciones, ya que como se ha visto en páginas anteriores ha cambiado el concepto del mismo, la propiedad de sus tierras ya no es en todos los casos inalienable, imprescriptible e inembargable, toca a sus miembros determinar en ejercicio de la libertad que se les otorga la forma de explotación de ellas, su organización interna y el tipo de propiedad que desean tener, social o privada.

Con la nueva ley, el ejido nacerá por vía de dotación gratuita en los términos concebidos en la Ley del 6 de Enero de 1915, exclusivamente en las acciones agrarias pendientes de resolver al entrar ésta en vigencia, en adelante se constituirá cuando un grupo de 20 o más individuos decidan constituirlo aportando para ello una superficie de tierra.

La comunidad indígena al considerarse como una institución vital dentro del sistema agrario mexicano, no solo subsiste sino que continúa siendo protegida al constituirse por aquel grupo de individuos con identidad de costumbres, tradiciones, lengua, credo que recuerdan el verdadero origen de nuestro pasado, sus tierras al ser imprescriptibles, inembargables e inalienables, tratan de preservar el grupo social indígena. No obstante, se intenta hacerla participe de los beneficios de la reforma que entraña la modernización de los sistemas de producción, mediante la posibilidad de la incorporación de sus tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, o su transformación al régimen ejidal.

Con la legislación vigente, la existencia de comunidades indígenas se reconoce por una acción agraria de restitución del despojo de sus tierras; el trámite de una jurisdicción voluntaria cuando no exista litigio; la resolución de un juicio agrario promovido por los comuneros cuando haya litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud o por conversión del régimen ejidal al comunal.

Dentro de las instituciones consideradas como órganos constitucionales del Estado con poder jurisdiccional en materia administrativa o judicial encontramos a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios.

La primera de ellas como dependencia del ejecutivo limitará sus funciones a los siguientes aspectos:

a) Vigilar que las sociedades mercantiles y civiles propietarias de acciones "T", no rebasen el máximo de tierras autorizado por la ley, en cuyo caso ordenará a

la sociedad el fraccionamiento y venta de los excedentes o su regularización dentro del plazo de un año.

b) Seleccionar en caso de desacato a la orden anterior, las tierras que deban ser enajenadas, notificando esto a la autoridad estatal para que aplique el procedimiento establecido en sus leyes tendiente a la venta forzosa de ellas.

c) Conocer y tramitar la integración de los expedientes de expropiación de terrenos ejidales y comunales.

d) Detectar la existencia de terrenos baldíos, instrumentar el procedimiento para deslindarlos, medirlos y convertirlos en nacionales y para que vuelvan al dominio de la Nación las superficies de terrenos nacionales, emitiendo las resoluciones correspondientes.

f) También corresponde a la Secretaría la venta a particulares, fuera de subasta de los terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria. Así como la venta de aquellos cuyo destino no sea esta actividad -turísticos, urbanos industriales, etc., previa comprobación que estos terrenos nacionales, no son requeridos para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su uso previsto no sea contrario a la vocación de las tierras.

Además de lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del Ejecutivo, habrá de realizar y promover aquellas acciones tendientes al desarrollo integral y equilibrado del sector rural, mediante la capacitación de los productores rurales, a fin de lograr el desarrollo integral y la capitalización del campo.

La Procuraduría Agraria, como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, nace a raíz de la Reforma al artículo 27 Constitucional, no obstante existía con anterioridad dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Será ella la encargada de proporcionar el servicio social a todos aquellos individuos que con motivo de la aplicación de la ley agraria, son sujetos de derechos y obligaciones.

El Registro Agrario Nacional, otra de las instituciones agrarias vigentes, tiene como objetivo llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria. Funcionará como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado de inscribir los cambios que sufra la propiedad de las tierras agrícolas, ganaderas o forestales propiedad privada o social, llevando el control de éstas, en especial de aquellas pertenecientes a sociedades mercantiles o civiles para evitar su acaparamiento, al mismo tiempo registrará las modificaciones que sufran los derechos ejidales y comunales legalmente constituidos.

Finalmente la institución agraria vigente de mayor relevancia, son los tribunales agrarios, que serán los encargados de resolver las acciones o problemas agrarios sometidos a su conocimiento y ejecutar y hacer cumplir sus determinaciones.

LA SEGURIDAD JURIDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.-

En general el concepto de seguridad jurídica refiere el conjunto de reglas creadas por la sociedad con el afán de facilitar al hombre la actividad necesaria para que pueda el mismo obrar con libertad, responsabilidad y dignidad, libre de todo daño o riesgo, en convivencia armónica con los demás y sin afectar sus intereses . La seguridad jurídica presupone la eliminación de toda arbitrariedad y violación en la realización y cumplimiento del

derecho. Es por ello tutelada en la ley fundamental como una de las garantías individuales de que goza la sociedad mexicana, ya que para que la Federación o el Estado puedan trastocarla se hace indispensable satisfacer diversos requisitos sin los cuales dicha afectación no será válida.

La seguridad jurídica representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantiza la situación personal de cada uno de los miembros de la sociedad.³¹ Así las cosas, para que exista seguridad jurídica, ella debe emanar de principios justos, ya que la seguridad jurídica constituye las libertades individuales, pero ellas al originarse de la voluntad de la sociedad en general, no pueden ir en contra de los derechos sociales o públicos, del bien común.

El concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, implica que ella no será arrebatada arbitraria e injustamente a sus propietarios o poseedores, que la norma jurídica que tutela esta garantía ha previsto prioritariamente su respeto y libertad, traduciéndolos a la confianza de los individuos para la explotación integral de sus tierras.

Ya se ha visto que a través de la historia agraria de México, la propiedad ha sido objeto de cambios producidos por la excesiva e inexacta aplicación de las leyes, por el abuso de quienes tenían a su disposición los medios para aplicarla, lo que ocasionó los movimientos armados que dieron a luz el artículo 27 Constitucional de 1917, éste en su momento, devolvió al pueblo mexicano, especialmente a los campesinos, la seguridad jurídica de que carecían con motivo de la avalancha de despojos de que fueron objeto, mediante la distribución de la tierra, a fin de que toda la tierra que permaneciera inculta ya fuera de particulares o de la Nación, fuera puesta en explotación por quienes tenían voluntad

³¹ REFORMA AGRARIA INTEGRAL.- OP. CIT.- Pág. 77

para hacerlo y que se eliminaran los grandes latifundios, así nace la propiedad privada, la comunal y la ejidal.

A partir de entonces, la reforma agraria entendida no como la dependencia del ejecutivo encargada de aplicar las leyes agrarias, sino como el movimiento social dirigido a la evolución de los grupos dedicados a la explotación de las actividades del campo, procuró dar esta seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, a sabiendas que además de ser esta condición indispensable para la paz y tranquilidad social, también es aliciente para aumentar la productividad y los niveles de eficiencia del campo.

Sin embargo vicios como el burocratismo, el paternalismo, la demagogia agraria, la corrupción, la ineficiencia, la simbiosis de los intereses económicos y los políticos, el regateo de documentos, el chantaje, el favoritismo, el papeleo, el falso liderazgo y el contubernio generaron la incertidumbre en la tenencia de la tierra, la falta de definición en los derechos tanto individuales como de grupo y por tanto la desilusión en la justicia agraria. La producción y el desarrollo del Sector Agropecuario del País requerían la resolución de los problemas generados por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que constituye el problema estructural de la producción.

Ya en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se escribía “ Ni ejidatarios, ni comuneros, ni pequeños propietarios producirán si existe inseguridad en la tenencia de la tierra, incertidumbre respecto a sus derechos y dilación de la justicia agraria, que en algunos casos llega hasta la denegación de la justicia”.³²

Correspondió en el proceso evolutivo, reformar ese principio de seguridad jurídica y adecuarlo al momento histórico que vive el país. Es un hecho innegable

³² REFORMA INTEGRAL.- Pág. 78

que virtud del reparto indiscriminado de tierras, la pequeña propiedad se vio seriamente afectada en esa garantía, y que esa inseguridad trajo como consecuencia el desinterés para la inversión de los capitales privados, no es desconocido que las tierras dotadas a los pueblos, dada la falta de capital, infraestructura y capacitación, no fue total y óptimamente aprovechada por sus beneficiados, no obstante el esfuerzo del Estado por subsidiar los precios de sus productos y proveer de créditos baratos sus actividades. Que dada la ignorancia de muchos de los campesinos, sus tierras les eran despojadas e invadidas por los mismos caciques de sus pueblos, so-pretexto de pertenecer éstas al núcleo agrario y haber incurrido el individuo en alguna de las causas de privación de sus derechos agrarios o bien de que las unidades de dotación no se encontraban debidamente delimitadas; la invasión de tierras ejidales y comunales por la falta de determinación de sus límites.

Toda esta situación trajo como consecuencia la inseguridad en la tenencia de la tierra, la que fue necesario restablecer por medio de las reformas de 1992, éstas ofrecen a los hombres dedicados a actividades agrícolas, ganaderas y forestales un nuevo sentido a la seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras.

El fin del reparto agrario, ofrece a la pequeña propiedad la certeza de que sus tierras ya no van a ser objeto de afectación con motivo de acciones agrarias.

La autorización para que sociedades mercantiles y civiles posean tierras destinadas a la explotación agrícola, ganadera y forestal, mediante la expedición de acciones series "T", da confianza a la inversión privada para adquirir tierras rurales y establecer empresas que produzcan, trasformen y comercialicen productos del campo

La libertad concedida a los núcleos agrarios para organizarse internamente, para determinar la forma de explotación de sus recursos mediante la libre

fijación de las extensiones que formarán parte de sus tierras destinadas al asentamiento humano, usos comunes y parceladas, la autorización para efectuar ventas de parcelas y adquirir el dominio pleno de ellas, para que sus tierras de uso común puedan salir de régimen ejidal mediante la constitución de sociedades mercantiles y para adquirir las formas asociativas que más convengan a sus intereses, dan seguridad a los campesinos sobre sus tierras, provocando que al tener certidumbre de la superficie que la conforma le sea más fácil defender sus derechos frente a terceros. Del mismo modo crea certidumbre en quienes realizarán actos comerciales con ellos, ya que las mismas podrán constituir garantías, facilitando el acceso de créditos y de inversión de capitales.

La existencia de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional con las funciones que hemos determinado con anterioridad, constituyen la forma en que el estado participa activamente en hacer realidad la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

El establecimiento de tribunales dotados de autonomía, encargados de resolver en forma expedita y honesta las acciones y conflictos agrarios que derivados de la aplicación de la ley agraria, sean sometidos a su conocimiento, corona el concepto de seguridad jurídica al garantizar la tenencia de la tierra de la reforma, ya que ellos conforman el sistema de aplicación de la norma jurídica, facilitan su cumplimiento, cuidan, previenen y salvaguardan las condiciones de ella.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROCURADURIA AGRARIA.-

La procuración agraria tiene sus orígenes en nuestro país como servicio público desde los primeros días de la Colonia, cuando en 1523 el emperador Carlos V mediante la ley IV, dispuso que en la entrega de la tierra a los aborígenes en la Nueva España estuviera presente el procurador del lugar. Durante el corto mandato de Maximiliano

de Habsburgo (1864-1867) se expidieron una serie de decretos entre los que pueden citarse el relativo a la formación de la junta protectora de las clases menesterosas y el nombramiento de un abogado defensor de los indígenas.³⁹

Este último decreto puede considerarse como la primera disposición con un intento serio de establecer y organizar una institución dedicada en forma exclusiva a la atención de los problemas agrarios del campesino, dado que la clase indígena conformó una gran parte del sector campesino del país.

Ya con el derecho agrario de la Revolución, el 17 de abril de 1922 se crea la Procuraduría de los Pueblos, que tenía por fin el asesoramiento de ejidatarios y comuneros en sus gestiones ante las autoridades agrarias y la defensa de sus intereses contra los abusos de que eran objeto por otras autoridades, esta institución tiene una existencia de doce años, ya que al promulgarse el Código Agrario de 1934, se omite regular sobre ella, sin embargo el 1º de julio de 1934, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Adolfo Ruiz Cortínez se expide un acuerdo creando la Procuraduría de Asuntos Agrarios, dependiente del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, su objetivo sería el asesoramiento gratuito a los campesinos en las cuestiones legales ante autoridades y oficinas agrarias

Para 1954 se publica el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios en el que se dispone que esta dependencia tendría por función el asesoramiento gratuito a petición de parte, de los solicitantes de tierras y aguas, de los campesinos que hubieren sido o en lo futuro fueran dotados de ellas en problemas jurídicos administrativos, etc., que se susciten con motivo de sus gestiones o la defensa de sus legítimos intereses.

³⁹SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.- REFORMA AGRARIA INTEGRAL 1982-1988.- CONSOLIDACION DEL REPARTO AGRARIO.- MEXICO.- 1988. PAG. 99.

Los aspectos operativos que configuran la actuación de las procuradurías sociales agrarias a lo largo de nuestra historia, se caracterizan por ser un servicio que requiere de petición de parte y ésta orientado de manera genérica a los campesinos, comprendiendo fundamentalmente tres aspectos: la asesoría legal, la investigación de quejas y denuncias y la conciliación de conflictos agrarios.

La investigación de quejas y la conciliación de intereses en los diversos conflictos agrarios, antes de la reforma, venían a revitalizar la actuación de la procuraduría agraria mediante la práctica de un mecanismo preventivo para solucionar situaciones no previstas en la ley de la materia.

La procuración social agraria participó y participa como elemento nivelador de las desigualdades a las que se ve sometido el hombre del campo en sus relaciones cotidianas, fundamentalmente en cuanto a aspectos jurídicos en donde se ve en desventaja frente a partes contendientes que resultan ser notoriamente superiores. De esto resulta, que la actividad que en esencia dio origen a la procuración, encuentra su justificación como mecanismo reivindicatorio y en ocasiones preventivo de la posible violación de derechos y por la necesidad de afrontar de manera práctica y constructiva las demandas campesinas que pretenden una irrestricta impartición de justicia agraria.

La fracción XIX del artículo 27 Constitucional prevé la existencia de un órgano encargado de la procuración de la justicia agraria. La Ley Agraria lo define como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado de la Reforma Agraria, llamándolo "Procuraduría Agraria".

Este organismo tendrá su sede en la Ciudad de México, D.F. y estará presidido por un procurador designado por el Ejecutivo, sin embargo tendrá tantas

delegaciones en la entidades federativas como sean necesarias a fin de descentralizar sus funciones y tantas oficinas o residencias en el interior para evitar a sus representados gastos innecesarios.

Coadyuvarán al procurador en el ejercicio de sus funciones, los Subprocuradores que señale el reglamento interno, un Secretario General -nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria- y un cuerpo de servicios periciales, así como las demás unidades técnicas, administrativas y dependencias que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de la Procuraduría.

La función social de la actual Procuraduría Agraria radica en el servicio de asesoría y defensa gratuitas proporcionado por el estado a todas aquellas personas físicas o morales que virtud de la aplicación de la ley agraria, son sujetos de derechos y obligaciones y pueden se afectados en ellos, así como de inspección y vigilancia con el afán de que se cumpla la ley.

La Procuraduría Agraria como órgano se instituye para defender eficazmente a petición de parte y algunas veces de manera oficiosa a los hombres del campo en busca de una real aplicación de la justicia agraria, al hacerlo, adopta las vertientes de la asesoría legal, del apoyo jurídico y de la orientación y conciliación de los intereses de una parte con la otra, de apoyar con la representación gratuita a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas; de vigilar el debido cumplimiento de la ley agraria, por ello desempeña un destacado papel en el sistema jurídico agrario nacional, complementa al aparato legal al tutelar por un lado los derechos de los hombres del campo y vigilar por el otro la debida observancia de la legislación de la materia.

Escribe Jesús Sotomayor Garza "los principios que están presentes en materia de procedimientos ante la Procuraduría Agraria son de moralidad, economía procesal, suplencia de la deficiencia de la queja y la igualdad de las partes"³⁴

En la primera faceta, la procuraduría agraria no solo proporciona el servicio público de asesoría jurídica, sino también realiza los trámites y vigila los procedimientos legales incoados para la defensa de los derechos de sus defendidos, en su segundo aspecto la procuraduría agraria tiene la función de inspección y vigilancia para lo cual ha de velar por el cumplimiento de las leyes agrarias para evitar su violación en perjuicio de sus asistidos, denunciando en su caso ante las autoridades competentes el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia, así como el acaparamiento de tierras en extensión mayor a la permitida y todos aquellos hechos que puedan ser constitutivos de delito o de infracciones o faltas administrativas.

En el ámbito prejudicial la Procuraduría Agraria busca la autocomposición de las partes, procurando la terminación de los conflictos en la esfera de la conciliación a fin de impedir la acumulación de instancias contenciosas.

De esta manera se dan dos procedimientos a tramitar ante este órgano: la vía conciliatoria y el juicio arbitral.

La primera es uno de los principales procedimientos de la Procuraduría Agraria y procede cuando se reclama la afectación de un derecho o el cumplimiento de una obligación. El interesado podrá presentar su reclamación en forma verbal o escrita y aportar las pruebas que justifiquen su derecho, procediendo dicha institución a citar a la contraparte,

³⁴ SOTOMAYOR Y GARZA JESÚS G - EL NUEVO DERECHO AGRARIO EN MEXICO.- MEXICO.- EDIT. PORRUA.- 1993.- Pág. 217

solicitando de contestación y rinda pruebas para lo que señalará la celebración de una audiencia dentro de un término de 20 días naturales; si el día señalado no se reúnen las partes, señalará nuevo día y hora, si ese día las partes llegan a un arreglo, se levantará un acta convenio que surtirá los efectos de una resolución judicial, la que de hacerse necesario, su ejecución será competencia del Tribunal Unitario Agrario Correspondiente.

Si el día de la audiencia la partes no coinciden en un acuerdo la Procuraduría Agraria los exhortará para que la designen como árbitro en la solución del problema, de no aceptar alguna de las partes, dejará los derechos a salvo para que los hagan valer en la instancia que corresponda.

El Juicio Arbitral.- en caso de que las partes acepten el arbitraje, se observarán las formalidades del procedimiento agrario y las partes decidirán los puntos del conflicto que será objeto de este, si la resolución que se adopte traerá aparejada ejecución y si puede o no ser impugnada.

LOS TRIBUNALES AGRARIOS COMO ORGANOS DE JUSTICIA SOCIAL.-

Siempre con el afán de propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, con miras a una justa e inmediata aplicación de la justicia agraria, se crearon los tribunales agrarios, estos fueron la respuesta a la necesidad de crear un sistema de aplicación de la ley que no respondiera a políticas gubernamentales, que cuidara, previniera y salvaguardara las condiciones del orden normativo, hiciera ágil la impartición de la justicia, en el cual las personas encargadas de su aplicación fueran verdaderos conocedores de la norma jurídica, en especial, la agraria.

Los tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, crean las condiciones e instrumentos para la estricta aplicación de la ley agraria, al diferenciarse sus funciones del poder ejecutivo y del poder judicial en el ámbito de la justicia agraria.

Son los órganos especializados facultados legalmente para conocer, substanciar y resolver los juicios y procedimientos agrarios derivados de la aplicación de la ley agraria.

Se considera que el antecedente directo de los tribunales agrarios, fueron las Comisiones Agrarias Mixtas, que eran órganos colegiados integrados por cinco personas, su Presidente que era el mismo Delegado Agrario en la entidad, su Secretario designado por el gobierno del Estado, su primer vocal elegido por el Secretario de la Reforma Agraria, el segundo vocal, designado por el gobernador del Estado y el tercer vocal representante de ejidatarios y comuneros, es elegido por el Ejecutivo Federal de una terna propuesta por la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la entidad.

La Comisión Agraria Mixta, cuyos antecedentes son la Comisión Nacional Agraria, las comisiones locales agrarias y los comités ejecutivos creados con la ley agraria de 1915, originalmente tenían por función verter su parecer sobre la justicia de las reivindicaciones de tierras a favor de los pueblos cuando hubieren sido despojados o sobre la conveniencia, necesidad y extensión para dotar de ejidos. Estas funciones se fueron perfeccionando en el transcurso de los años, conforme evolucionaban los principios de justicia agraria; para 1971 la Ley Federal de Reforma Agraria indica que la aplicación de la Ley se encomienda a la Comisión Agraria Mixta, con las reformas y adiciones de 1984, se incluye dentro de sus atribuciones la de resolver juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, con claros indicios de que cuando menos para esta acción agraria la Comisión Agraria Mixta se convierte en tribunales agrarios.

De conformidad con las atribuciones que tuvo la Comisión Agraria Mixta se podría concebir que esta institución era la autoridad a quien estaba reservado ejecutar el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, cuya función era según el caso substanciar expedientes y desahogar procedimientos, resolver juicios, opinar acerca de otros procedimientos y ejecutar resoluciones dictadas por el ejecutivo local.

Al adicionarse el párrafo segundo a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional y promulgarse la nueva Ley Agraria se crean los tribunales agrarios de carácter federal, independientes y autónomos, encargados de impartir la justicia agraria de una manera rápida y real. Son los órganos especializados facultados legalmente para conocer, substanciar y resolver los juicios y procedimientos agrarios.

Los tribunales agrarios se dividen en: Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios

El primero tendrá su sede en el Distrito Federal y se conformará con cinco magistrados supernumerarios. El propio tribunal superior agrario elegirá al magistrado que lo presidirá, el que durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto, en su ausencia será suplido por el magistrado que determine el propio tribunal

El Tribunal Superior Agrario, es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria, tendrá entre otras atribuciones la de determinar el número y límites territoriales de los distritos en que se dividirá el territorio nacional, el número y sede de los tribunales unitarios, su ámbito de competencia, conocer las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar, de ser procedente, las sanciones administrativas que correspondan.

Además será competente para conocer del recurso de revisión en contra de la resoluciones definitivas dictadas por los tribunales unitarios en primera instancia en los conflictos por límites entre dos o más núcleos de población, uno o varios núcleos de población con uno o varios propietarios o sociedades mercantiles; la revisión de sentencias relativas a restitución de tierras o las dictadas en los juicios de nulidad de resoluciones emitidas por autoridades agrarias; de los conflictos de competencia entre los tribunales agrarios; establecer precedentes y determinar las tesis que prevalecerán en el caso de que diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias; ejercer la facultad de atracción cuando considere que por sus características especiales el juicio agrario deba ser resuelto por él.

En cada tribunal unitario agrario habrá un magistrado, serán competentes para conocer y resolver sobre:

a) Las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleo de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios o sociedades.

b) La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de sus tierras.

c) El reconocimiento del régimen comunal;

d) Los juicios de nulidad contra resoluciones definitivas dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

e) Las controversias derivadas de la proporción del pago de la indemnización a ejidatarios afectados por expropiaciones de tierras ejidales y comunales.

f) Las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre sí; así como las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población.

g) Las controversias relacionadas con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.

h) Las controversias relativas a la herencia de derechos ejidales y comunales.

i) De los negocios de jurisdicción voluntaria.

j) De las nulidades previstas en la fracción VIII y IX del artículo 27 Constitucional, así como las de los actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.

k) Las controversias derivadas del deslinde de terrenos nacionales o baldíos.

l) Los juicios promovidos por los acreedores para hacer efectiva la garantía otorgada por ejidos o ejidatarios en lo particular respecto del usufructo de sus tierras, derivados del incumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos.

m) Los demás asuntos que determinen las leyes.

Los magistrados tanto del tribunal superior como de los unitarios, serán elegidos a propuesta del Presidente de la República por la Cámara de Senadores y en el receso de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una vez designados rendirán su protesta y durarán en sus funciones seis años, después de los cuales, de ser ratificados, serán inamovibles.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- *Para entender la situación actual de la nueva ley agraria y su trascendencia social, es necesario considerar de manera importante la historia del agrarismo en México, como en el devenir histórico que han amalgamado los fenómenos sociales de forma tal que hicieron inminente la reestructuración de su legislación.*

SEGUNDA.- *La reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la ley agraria, buscaron el cambio del País asociado a su progreso, orientándolo hacia la transformación y adecuación de este derecho al momento actual de México; es benéfica para la sociedad mexicana, en cuanto que, concluye con el reparto agrario, da fin a la deuda pública creada con motivo de las afectaciones agrarias, proporciona mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra tanto a pequeños propietarios, como a ejidatarios, permite a las sociedades civiles y mercantiles tener en propiedad terrenos rústicos hasta 25 veces el límite de la pequeña propiedad, pretendiendo con ello reactivar la producción rural.*

TERCERA.- *El nuevo derecho agrario pugna por reivindicar el principio de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rural, otorgando libertad a los ejidatarios y comuneros para que decidan democráticamente sus formas de organización para explotar la tierra así como el tipo de régimen de propiedad que desean; sin embargo, toda libertad lleva implícito un riesgo si no se sabe administrar, en este caso el riesgo se acentúa dadas las condiciones socioeconómicas de la mayoría de los campesinos de México, que tienen como parámetros, su ignorancia, su pobreza y su apatía, todo ello hace al campesino presa fácil de intereses poco escrupulosos, que ven hoy día en el campo como una apetezible alternativa para el incremento de sus monopolios. Esto si tomamos en cuenta que la economía de la época se ha enfocado primordialmente hacia el crecimiento industrial tecnológico y de servicios en y alrededor de las urbes con el consecuente costo social como la concentración*

de la población, la contaminación, la falta de vivienda digna, el creciente desempleo, etc. y que por otro lado la baja productividad de los productos del campo a nivel mundial con su consecuente necesidad de importación, hacen que un País con la diversidad de suelos que tiene México aunada a la baja capacidad adquisitiva de la mayoría de sus pobladores, lo contraído de su economía, la falta de fuentes de empleo y la flexibilidad de su legislación represente una opción para sus fines de crecimiento y control económico.

La necesidad, la insuficiencia y carestía de créditos hará que en muchos y desafortunados casos los ejidatarios, comuneros y minifundistas, busquen socios capitalistas para formar cualesquiera de las figuras asociativas permitidas por la Ley, dada la falta de tecnología en el campo que encarece los costos de producción afectando en consecuencia el óptimo rendimiento de la actividad productiva; esto también propiciará que en otros casos, la tierra deje de ser ejidal, se integre a la pequeña propiedad y sea transmitida a bajo costo, con el consecuente incremento de la pobreza de la clase campesina, que al no tener ya un pedazo de tierra, ni capacitación adecuada para obtener un salario decoroso, bien buscará emplearse en las empresas rurales que se formen o emigrará a las ciudades u otros países en busca del sustento.

CUARTA.- *Esta nueva legislación Agraria permite a sociedades civiles y mercantiles la posibilidad legal de establecer "unidades de producción" que resulten atractivas para invertir sus capitales, propiciando con ello la activación económica del medio rural. Es aquí donde resulta indispensable la expedición inmediata de las legislaciones que señala la Ley de la materia en su título sexto, con uniformidad de criterios que implementen los mecanismos de control en la tenencia de la tierra, que por mandato constitucional deben existir. Las unidades de producción así constituidas por sociedades civiles o mercantiles traerán el efecto pretendido por la reforma. Lo contrario, permitirá que se gaste el*

acaparamiento de grandes propiedades, que redundaría en el abuso de los campesinos y el incremento de su pobreza.

QUINTA.- *De actualizarse las condiciones señaladas en la tercera conclusión, la posibilidad de reversión de las tierras dotadas a la pequeña propiedad y su venta serán propiciatorias para que paulatinamente se gesten un proceso de desaparición de ejidos y comunidades. Es por ello necesario que el gobierno federal destine en forma equilibrada el presupuesto autorizado para el sector agrario, dando la importancia que requiere la creación de verdaderos programas de capacitación y asesoría tecnológica y comercial a los campesinos.*

SEXTA.- *Resulta imperativo prevenir que en la aplicación de la nueva ley agraria, se observen los principios que dieron origen y fundamento de la reforma agraria en México, para evitar las grandes acumulaciones de propiedad en pocas manos, porque lo contrario traería como consecuencia el incremento de la clase pobre con el agudizamiento de la inestabilidad social y económica que vivimos.*

SEPTIMA.- *La obscuridad de la Ley genera actitudes viciadas tanto de las autoridades como de los ejidatarios y comuneros, mismas que se reflejan principalmente en sus formas internas de organización, lo que se traduce en la permanencia de antiguos esquemas de poder e influencias, que impiden el objeto social de la reforma.*

Debe por tanto implementarse una verdadera campaña de concientización respecto del objeto y fin de la reforma, de los programas gubernamentales instrumentadas como consecuencia de ella, modificarse la Ley para que esta resulte más explícita en tópicos tales como: la definición de los derechos de los ejidatarios antes y después de la asamblea de delimitación y destino de tierras, los casos en que la asamblea

podrá aceptar y separar ejidatarios; hacer una clasificación precisa de los derechos de los ejidatarios dentro de la que se consideren sus los derechos corporativos; innovar el término suspensión de los derechos de los ejidatarios, especificando, cuando y como se da la suspensión, las causales, el tiempo máximo de su duración y los derechos que pueden ser afectados; fijar con mayor precisión el contenido de los reglamentos internos de ejidos y comunidades, debido a su importancia como documento rector de la vida interna del núcleo agrario; reglamentar pormenorizadamente el título correspondiente a las sociedades rurales incluyendo a las de solidaridad social; crear un verdadero capítulo de procedimientos agrarios ante los tribunales agrarios

OCTAVA.- *En materia agraria, la inexacta aplicación de la Ley se ha traducido siempre en conflictos de orden social, y formalmente en la aparición del fenómeno del rezago agrario, visto ahora desde la óptica de la acumulación paulatina de expedientes derivados de la tramitación de juicios agrarios ante los tribunales, consecuencia de la falta de uniformidad de criterios para su aplicación, por lo que se hace necesario que en tanto no sea reformada la Ley, el Tribunal Superior Agrario sienta con la responsabilidad social que ello implica, el mayor número de jurisprudencias que en una sana interpretación de la Ley Agraria, cubran en lo posible las lagunas existentes en ella.*

NOVENA.- *En la aplicación de la nueva ley agraria deberá estarse a la expedites y certeza en las resoluciones, ya que desde ahora puede observarse que está volviendo a surgir, en los tribunales agrarios el fenómeno del rezago, con las consecuencias antes señaladas.*

DECIMA.- *Es necesario destacar que la ley del 6 de Enero de 1915 dotó a las tierras ejidales de las siguientes características jurídicas: imprescriptibles, inalienables e inembargables, con el objeto de proteger la existencia jurídico-social del ejido, así como los*

derechos de sus integrantes. La nueva ley agraria, suprime en su generalidad las anteriores características, lo que se observa en cada una de las formas en que divide la tierras ejidales por su destino: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

DECIMO PRIMERA.- *Es importante destacar que virtud de esta reforma, los ejidatarios podrán vender o ceder los derechos sobre sus parcelas antes de adquirir el dominio pleno de ellas, o su propiedad una vez asumido este, resultado a la fecha diferente el significado del término "parcela" al que refería la Ley Federal de Reforma Agraria ya abrogada.*

DECIMO SEGUNDA.- *Debido a la reforma del artículo 27 Constitucional las tierras de las comunidades indígenas se integran al movimiento de reclasificación de las mismas, ya que existe la posibilidad de poder optar por la conversión de las mismas al régimen ejidal, o destinarlas a la formación de sociedades civiles o mercantiles.*

DECIMO TERCERA.- *Existe la tendencia a reagrupar la propiedad social, y formar unidades productivas en el medio rural a través de la formación de las figuras asociativas vigentes, con la alternativa de desaparecer la propiedad social de ejidos y comunidades, mediante su reversión a pequeña propiedad, debido al inadecuado manejo político, y a que la realidad demostró su poca funcionalidad tanto para lo que representa el aspecto social, como económico del país.*

DECIMO CUARTA.- *Es un imperativo que se mantenga el alerta tanto de la sociedad, como del gobierno, para evitar la concentración de grandes extensiones de tierras en manos de unos pocos, ya que el país ha padecido con amargura las consecuencias de este fenómeno.*

DECIMO QUINTA.- *No obstante sus esfuerzos la Procuraduría Agraria desempeña actualmente con un inexacto sentido social sus funciones, ya que a consecuencia de la creación del programa PROCEDE ha encauzado la mayor parte de sus recursos a su ejecución, siendo esta no del todo satisfactoria ya que en su afán de cubrir la metas del referido programa en cuanto a número de ejidos incorporados, otorga una deficiente asesoría a los núcleos agrarios involucrados que ya se traducen en problemas para el otorgamiento de certificados y títulos y a mediano plazo se convertirán en problemas de urbanización, considerándose necesario para optimizar sus funciones la despolitización de la Institución así como la capacitación y profesionalización de sus empleados y funcionarios.*

DECIMO SEXTA.- *Debe señalarse también el adecuado impacto social que han producido los tribunales agrarios, ya que dirimen controversias dentro de un marco legal de alta calificación y evitan así la confrontación social, que era la característica común para dirimir los problemas del campo. Esta función jurisdiccional se ha destacado también porque ha sido un factor determinante para minimizar la corrupción de las autoridades administrativas correspondientes.*

DECIMO SEPTIMA.- *Dentro de las aportaciones que han trascendido preponderantemente a la reforma encontramos el juicio agrario con sus instancias procesales, cuya tramitación sumarisima pretende la expedites de la justicia agraria. Sin embargo en este rubro se hace necesario realizar una verdadera clasificación de las acciones procedentes, concretando sus particularidades al igual que la incorporación, como se ha anotado de una clasificación y reglamentación pormenorizada de los juicios agrarios.*

BIBLIOGRAFIA

Azuara Pérez Leandro.- Sociología.- México.- Editorial Porrúa. 1992.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL LV CONGRESO DE LA UNION.- Debates a la reforma del artículo 127 constitucional.- Primer año, Sección primera numero 10 comisiones de gobernación y puntos constitucionales y de Reforma Agraria, 7 de Noviembre de 1991 fojas 1 a 111.

Caso Angel.- Derecho Agrario; historia, derecho positivo, antología.- México.- Editorial Porrúa. 1980.

Chávez Padrón Martha.- El Derecho Agrario en México.- México.- Editorial Porrúa. 1974.

De Zorita Alonso.- Los Señores de la Nueva España.- México.- Imprenta Universitaria.- 1942.

Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria.- México.- Edición a cargo del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM). 1990.

Florescano Enrique.- Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México 1500-1821.- México.- Editorial Era 1976.

González Hinojosa Manuel.- Derecho Agrario; apuntes para una teoría del Derecho Agrario Mexicano.- México.- Editorial Jus. 1975.

González Ramírez Manuel.- La Revolución Social de México, III El Problema Agrario en México.- México.- Editorial Fondo de Cultura Económica. 1966.

Hinojosa Ortíz José.- El Ejido en México, análisis jurídico.- México.- Edición CEHAM. 1983.

Jellinek G. .- Teoría General del Estado.- Traducción de Fernando de los Ríos Urruti.- México.- Editorial Continental. 1958.

Lemus García Raúl.- El Derecho Agrario Mexicano.- México.- Editorial Porrúa 1975.

Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario en México.- México.- Editorial Porrúa 1971.

Mendieta y Núñez Lucio.- Introducción al Estudio del Derecho Agrario.- México.- Editorial Porrúa. 1975.

Recaséns Siches Luis.- Tratado de Sociología - México.- Edit. Porrúa. 1993.

Ruiz Massieu Mario.- Temas de Derecho Agrario Mexicano .- México.- U.N.A.M. 1981.

Sánchez Angeles Raúl y García Maldonado José Vitelo.- Sociología Rural.- México - Editorial Oasis. 1984.

Secretaría de la Reforma Agraria.- Reforma Agraria Integral 1982-1988 Consolidación del Reparto.- México.- Primera edición. 1988.

Secretaría de la Reforma Agraria.- Comentarios a la reforma al artículo 27 Constitucional.- México.- Edición a cargo del Instituto de Capacitación Agraria. 1974.

Secretaría de la Reforma Agraria.- Comentarios a la Nueva Ley Agraria.- México.- Edición a cargo del Instituto de Capacitación Agraria. 1974.

Serra Rojas Andrés.-Ciencia Política.- México.- Editorial Porrúa. 1971.

Silva Herzog Jesús.- Breve Historia de la Revolución Mexicana.- México.- Editorial Fondo de Cultura Económica. 1973.

Silva Herzog Jesús.- El Agranismo Mexicano y la Reforma Agraria - México.- Editorial Fondo de Cultura Económica. 1973.

Sotomayor Garza Jesús G - El Nuevo Derecho Agrario en México.- México.- Editorial Porrúa.-1993.

Vázquez Alfaro Guillermo.- Estudios Agrarios Mexicanos.- San José de Costa Rica.- Edición para el primer curso Internacional de Reforma Agraria organizado por la O.E.A.-.1962.

Ley Federal de Reforma Agraria.- D.O.F. 16 de abril de 1971.

Nueva Ley Agraria.- D.O.F. 26 de febrero de 1992.