

ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA CREACION DE NUEVOS EJIDOS EN LA LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO

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

ALEJANDRO TAGLE MARROQUIN



MEXICO, 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
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., Cd. Universitaria, 18 de Junio de 1987.

ING. LEOPOLDO SLVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. ALEJANDRO TAGLE MARROQUIN, con No. de Cuenta: 8815182-7, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "LA CREACION DE NUEVOS EJIDOS EN LA LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO", siendo asesor del mismo, el LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído detenidamente el mencionado trabajo de Tesis, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION PROVISIONAL, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

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

E. P. ANGULO
LIC. EUSEBIO VILLALBA ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
AGRICULTURA

A mis padres.

Indice

Introducción.	6
Capítulo I. Antecedentes jurídicos del ejido en México.	9
1.1 Ley del 6 de enero de 1915.	9
1.2 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11
1.3 Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920.	13
1.4 Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 1925.	15
1.5 Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 1927.	19
1.6 Ley de dotación de tierras y aguas del 23 de abril de 1927.	22
1.7 Ley de dotación de tierras y aguas del 11 de agosto de 1927.	23
1.8 Códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942.	24
Capítulo II. Principales acciones de reparto agrario en la Ley Federal de Reforma Agraria.	30
2.1 Restitución.	30
2.2 Dotación.	34
2.3 Ampliación de ejidos.	46
2.4 Creación de nuevos centros de población.	48
Capítulo III. Reformas al artículo 27 constitucional publicadas el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.	56
3.1 Exposición de motivos.	56
3.2 Objetivos de la reforma.	69
3.3 Certidumbre jurídica en el campo.	70
3.4 Capitalización del campo.	73
3.5 Protección y fortalecimiento de la vida ejidal y comunal.	75
Capítulo IV. La creación de nuevos ejidos en la Ley Agraria.	82
4.1 Iniciativa de la Ley Agraria.	82
4.2 La participación de 20 individuos para crear un nuevo ejido.	86
4.3 El reglamento interno para su funcionamiento.	88

4.4	Algunas justificaciones para crear nuevos ejidos.	90
4.4.1	Ley del impuesto sobre la renta.	90
4.4.2	Ley del impuesto al valor agregado.	91
4.4.3	Ley del impuesto al activo.	92
4.5	Otras justificaciones.	93
Capítulo V.	Comentarios y proposiciones.	95
Conclusiones.		102
Bibliografía.		106

Agradecimientos.

El presente trabajo no habría sido posible sin la asesoría del Lic. Javier Juárez Carrillo quien, desde el momento mismo en que acepto dirigir lo que presento a continuación, amablemente ha orientado y corregido todas y cada una de las afirmaciones que presento a lo largo de la tesis. También agradezco al Lic. Esteban Lopez Angulo por haber aceptado la inscripción del presente trabajo en el seminario a su cargo y por todas sus atenciones. Así como a todas aquellas personas que me apoyaron en mi trayectoria como estudiante y en la realización de este trabajo.

INTRODUCCION

El problema agrario en México, sin duda, atraviesa por una crisis de grandes dimensiones, que no basta con reconocerla, sino que es necesario que tanto el gobierno y la sociedad hagan suya esta preocupación para prudentemente resolverlo; mejorar el nivel de vida de los pobladores del campo y en consecuencia activar el desarrollo nacional para hacer de México una patria digna, libre y vigorosa en el contexto internacional.

El problema agrario surgió con la llegada de los españoles, quienes dispusieron de la tierra aún en contra de la voluntad de los pobladores originarios, convirtiendolos en servidores de la corona; hasta que México consumó su independencia. Después del movimiento de 1810 el problema continuó pero los beneficiados eran otros, menos los campesinos.

Las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y a su explotación empezaron a tener solución hasta que la revolución de 1910 defendió a los campesinos y exigió que la tierra fuese para quien verdaderamente la trabajaría.

En éste trabajo se pretende explicar los antecedentes del ejido en México a partir de la ley del 6 de enero de 1915, cuyo objetivo era que se restituyeran las tierras y aguas a los campesinos despojados y terminar con el latifundismo. Otro aspecto interesante que se estudia es el contenido original del artículo 27 de la constitución de 1917, así como las siguientes leyes

promulgadas para organizar el sistema ejidal, las autoridades en materia agraria y las disposiciones que determinaron que el régimen de la propiedad ejidal era inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible.

Abarca este trabajo los códigos de 1934, 1940 y 1942, los cuales se dedicaron a reglamentar las disposiciones en materia agraria para otorgar los instrumentos y llevar a cabo un reparto masivo de tierras, así como una justa y equitativa distribución de las mismas.

El segundo capítulo examina las acciones de reparto agrario otorgadas en la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria en favor de los campesinos, entre otras, la de restitución de tierras, bosques y aguas que proporcionaba a los núcleos de población el derecho de recuperar sus tierras en caso de haber sido despojados, la dotación, la ampliación de ejidos, y por último, la creación de nuevos centros de población la cual perseguía otorgar una actividad económica a los campesinos e incorporar a la economía nacional las áreas rurales no aprovechadas.

En el capítulo tercero se inserta la exposición de motivos de la iniciativa de las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional que se publicaron en 1992, la cual busca explicar los fundamentos de dicha reforma y trata de establecer las formas mediante las cuales funcionará el campo mexicano para dar justicia y libertad a sus pobladores.

En el capítulo cuarto se estudian los principales puntos de la iniciativa para una nueva ley agraria mediante la cual se lleve a

cabo la transformación del campo, y así mejorar la calidad de vida de los campesinos. Más adelante, se examinan los requisitos exigidos por la nueva ley para crear un nuevo ejido, así como las limitaciones en lo relativo a las extensiones de tierra; los elementos necesarios para el reglamento interno del ejido, sin el cual no puede funcionar. Para concluir éste capítulo se buscan en diferentes leyes de carácter fiscal las probables justificaciones para crear nuevos ejidos en el país.

En los comentarios y proposiciones se da una visión de la situación actual del campo mexicano, para lo cual se proponen diferentes medidas que pueden ayudar a que los ejidos de México se desarrollen y contribuyan al mejoramiento de la vida campesina.

La creación de nuevos ejidos en la legislación agraria en México es un trabajo realizado con las limitaciones que tiene un estudiante de derecho al concluir sus estudios, pero con la intención de contribuir en la solución de los problemas de los ejidos para que en un futuro se puedan crear más de estas unidades de producción.

Someto a la consideración del Honorable Jurado que tenga a bien examíname, el presente y modesto trabajo, esperando que cumpla con todos los requisitos exigidos para una tesis de licenciatura en derecho.

CAPITULO I. ANTECEDENTES JURIDICOS DEL EJIDO EN MEXICO.

1.1 LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

"La Ley del 6 de enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa Constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado"¹. Expedida en el H. Puerto de Veracruz por don Venustiano Carranza, tiene como antecedente inmediato el decreto de 12 de diciembre de 1914 aprobado por Carranza, por el que éste se obligó a dictar leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueran injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias.

Corresponde a Luis Cabrera el mérito de haber redactado tan importante disposición legal. Consta de nueve breves considerandos

¹ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1991, p.191.

en los que se hace un resumen del problema agrario, concluyendo en el sentido de que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que estaban sometidos.

En los doce artículos de que consta, declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, pero faculta también a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

La Ley del 6 de enero de 1915, es elevada al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934, en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada.

1.2 ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución Mexicana de 1917 en su artículo 27, dio a la propiedad un carácter profundamente social que posibilitó al Estado a imponer a la propiedad privada y a la social limitaciones y deberes. Así, "se le asignó a la tierra una función social como elemento equilibrador de la riqueza pública, bajo una idea motriz: tierra para quien la labra. Además, se previó la solución a las injusticias del pasado, mediante la restitución de las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado"².

La importancia de regular la propiedad de la tierra conforme a las demandas de justicia social planteadas por la revolución, fue destacada en la exposición de motivos del artículo 27 constitucional, que contuvo desde su origen soluciones al problema agrario.

En el artículo 27 constitucional se establecen las grandes directrices que norman la estructura jurídica de la propiedad agraria y un admirable programa de reforma agraria disponiendo para tal efecto:

a) Que se dote de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

² Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 3a. ed., México, UNAM, p. 111.

b) La posibilidad de crear nuevos centros de población agrícola para acomodar a quienes no hubieren alcanzado la dotación en los lugares que les corresponden.

c) La extinción total de la gran propiedad y la creación transitoria de la mediana.

Una figura especialmente importante dentro del derecho agrario revolucionario mexicano es, la pequeña propiedad, que consiste en la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución como inafectable, y encuentra su referencia básica en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 cuando dice que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas".

Establece el 27 constitucional que la pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo.

Por su extensión, pequeña propiedad agrícola es la que no excede de cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación.

Por su cultivo, se considera pequeña propiedad la que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de

avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Por su parte, pequeña propiedad ganadera es la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

1.3 LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

El 28 de diciembre de 1920 se expide la primera ley reglamentaria de los principios rectores que en materia agraria contiene el artículo 27 constitucional, en la que, fundamentalmente, se regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano. Esta ley viene a compendiar las disposiciones contenidas en las múltiples circulares administrativas expedidas desde el año de 1916 hasta el de 1920, tratando de evitar confusiones en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

Como ley reglamentaria regula el funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria y de las Comisiones Locales. Otorga importantes facultades de decisión y ejecutivas en materia agraria a los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República, a quien ya se le considera la suprema autoridad agraria.

Regula la capacidad colectiva partiendo de la categoría política y dispone que sólo tienen derecho a restitución y dotación de tierras y aguas los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y los demás núcleos de población que previene la Ley. Por otra parte, en el procedimiento restitutorio el poblado solicitante debe comprobar el derecho en que apoya su gestión; y en materia dotatoria acreditar la necesidad y conveniencia de la petición. La necesidad del núcleo de población se prueba, demostrando que carece de tierras suficientes para que sus miembros obtengan el duplo del salario que se paga en la región, o que no tenían los medios indispensables para el sostenimiento familiar, ya porque se hubiesen suprimido centros comerciales o factorías, obligando a la mayoría de la población a depender de los latifundios colindantes con el fundo legal. Según la ley, la superficie de los ejidos, de acuerdo con la calidad de las tierras, será aquella extensión que produzca como mínimo a cada jefe de familia, el duplo del jornal medio diario que se paga en la localidad.

Establece un sistema elemental de justicia en el campo al determinar que en los conflictos que ocurran con motivo del aprovechamiento de los bienes ejidales, intervenga la Comisión Local Agraria correspondiente para resolverlas. Con el objeto de promover el uso más eficiente y aprovechamiento integral de los bienes ejidales, la ley autorizó a la Comisión Nacional Agraria para expedir sobre el particular las reglas

generales a que debería sujetarse su racional explotación, previa aprobación del Ejecutivo Federal.

En la práctica la ley comentada retardó el reparto agrario, en virtud de que, con apoyo en las reformas a los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915, realizadas por decreto del 19 de septiembre de 1916, declaraba improcedente la ejecución de las resoluciones restitutorias y dotatorias provisionales, lo que provocó un hondo malestar entre el campesinado, por lo dilatado de los procedimientos y los recursos utilizados por los latifundistas afectados que impedían la aplicación firme y expedita de las Leyes de la Reforma Agraria. Estas circunstancias determinan la abolición de la Ley de Ejidos por decreto del 22 de noviembre de 1921.

1.4 PRIMERA LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 1925.

El fundamento y antecedente de la ley en cuestión, se encuentra en el artículo 11 de la Ley del 6 de enero de 1915, el cual estableció que: Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entre tanto, los disfrutarán en común. Este mandamiento legal y el apartado noveno, párrafo final, del artículo 27 constitucional invocado por el artículo primero de la Ley del 19 de diciembre de 1925, apoyan constitucionalmente la legislación

reglamentaria en materia de repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal.

Esta ley expedida durante el Gobierno Constitucional presidido por el Gral. Plutarco Elías Calles, consta de 25 artículos que se distribuyen en tres importantes capítulos: I. De las tierras ejidales y de su administración; II. De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos, y III. Disposiciones generales.

Instituye a los Comisariados Ejidales como órganos representativos de los núcleos de población ejidal, asignándole las siguientes facultades y obligaciones: a) representar al ejido ante toda clase de autoridades; b) administrar el aprovechamiento de la propiedad comunal; c) fraccionar las tierras cultivables del ejido y repartir equitativamente las parcelas entre los ejidatarios; d) responder como cualquier mandatario de los resultados de su gestión y caucionar su manejo, y e) convocar a junta general a petición de más de 10 ejidatarios o del representante de la Comisión Nacional Agraria.

El comisariado se integra por tres propietarios y tres suplentes que duran un año en funciones, pudiendo ser removidos en cualquier tiempo por la junta general cuando observen mala conducta. Para ser electo miembro del comisariado ejidal se requiere ser vecino del núcleo de población ejidal, con residencia de más de tres años y no tener un lote de tierra que dentro o fuera del ejido, exceda de 25 hectáreas.

El artículo 12 de la ley en cita indica que dentro de los cuatro meses siguientes al otorgamiento de la posesión provisional

o definitiva, en su caso, los comisariados ejidales deberán presentar a la junta general un proyecto de división, adjudicación y administración de tierras ejidales, sujetándose a estas bases: a) separación del fundo legal de las tierras de cultivo y de los montes y pastos; b) división en parcelas de las tierras de cultivo y adjudicación a los ejidatarios inscritos con tal carácter en el padrón definitivo; c) manera de administrar los pastos, montes y aguas que se conserven en común; d) exclusión de los ejidatarios que tengan lotes de una extensión igual o mayor que la parcela agrícola, y e) reseña del número de parcelas que señale el reglamento destinado a escuela de niños o de educación agrícola. El reparto se hace por acuerdo de la junta de ejidatarios.

El núcleo de población que obtuvo la restitución o dotación adquiere la propiedad comunal de las tierras, bosques y aguas, objeto de las mismas; pero respecto a las tierras de cultivo hasta en tanto no se parcelan y son objeto de adjudicación individual, los ejidatarios no concretizan su derecho. Son inalienables los derechos adquiridos por el poblado sobre bienes ejidales, en consecuencia ni la junta general ni el comisariado ejidal pueden cederlos, traspasarlos, arrendarlos o hipotecarlos en todo o en parte, siendo nulas de pleno derecho las operaciones que contravengan este mandamiento legal.

Conforme al artículo 15 de la ley, el adjudicatario de una parcela tendrá el pleno dominio, según el espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915 con las siguientes limitaciones: a) es inalienable e inembargable; b) no puede ser objeto de arrendamiento, aparcería,

hipoteca, anticresis o censo; c) al fallecer el propietario de la parcela ejidal, sus derechos se transfieren al heredero que, a la muerte del autor de la sucesión, adquiere el carácter de jefe de familia y todos los miembros de la familia gozarán de los derechos de habitación y disfrute personal de los productos de la parcela, y d) a falta de heredero la parcela revierte al poblado para su adjudicación a un nuevo jefe de familia.

Establece la ley la pérdida de derechos agrarios, específicamente de la parcela ejidal, cuando sin motivo justificado, su titular la deje sin cultivo un año, debiendo la junta general de ejidatarios aprobar la privación que será revisable por la Comisión Nacional Agraria.

La expropiación de bienes ejidales se autoriza por causas de utilidad pública cuando sea estrictamente imprescindible y mediante la compensación de tierras en cantidad igual a la expropiada y en lugar inmediato al ejido.

El artículo 19 de la ley instituye un procedimiento elemental de justicia agraria al señalar que "las cuestiones que respecto de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se susciten entre los adjudicatarios, serán resueltas por los comisariados ejidales, siendo revisable su determinación, en caso de inconformidad de alguna de las partes, por los inspectores de vigilancia y, en última instancia, por la junta general de vecinos que resolverá en forma definitiva".

El artículo 23 que faculta a la junta general para modificar una división parcelaria con adjudicaciones viciadas, es el

antecedente del procedimiento relativo a nulidad de fraccionamientos ejidales que surge en leyes posteriores.

El artículo 24 de la ley determina que: "una vez hecho el fraccionamiento ejidal, quedan los parcelarios en libertad de organizarse en la forma que más les convenga para el cultivo y explotación de la tierra".

Por último, en el capítulo de disposiciones generales se crea el Registro Agrario, como una institución indispensable para el buen desarrollo de la Reforma Agraria, donde se inscriban todos los datos relativos a la tenencia de la tierra, a los sistemas de explotación y a los campesinos beneficiados de las acciones agrarias.

1.5 LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 1927.

Esta ley modifica la de 1925, pero respeta las principales instituciones que crea y regula, veamos las reformas que introduce.

Determina que el comisariado integrado por tres miembros propietarios desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, con sus respectivos suplentes, y que entrarán en funciones al fraccionarse las tierras cultivables y hacerse el reparto; momento en que cesan, a su vez, los comités administrativos. Establece como requisito para ser miembro del comisariado: a) tener capacidad para recibir parcela; b) ser vecino del ejido con más de 6 años de residencia; c) ser de reconocida

honorabilidad; d) no formar parte del comité directivo y e) el tesorero debe caucionar su manejo.

Además de las facultades de representación y administración de la propiedad comunal, así como de las obligaciones y derechos que corresponden al comisariado, la nueva ley agrega: a) encargarse del establecimiento y conservación de las mejoras materiales que benefician a la colectividad y b) cumplir los acuerdos emanados de la Comisión Nacional Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de la junta general. En forma más específica se refiere a la administración de los pastos, bosques y aguas.

En el artículo séptimo se crea un nuevo órgano de los ejidatarios: el consejo de vigilancia integrado por tres miembros, con la facultad de vigilar los actos del comisariado ejidal, revisar periódicamente la contabilidad y hacer del conocimiento de la Secretaría de Agricultura las anomalías descubiertas.

La ley de 1927 introduce modificaciones importantes en materia de fraccionamiento y adjudicaciones ejidales, entre otras: a) determina que el fraccionamiento se hará de acuerdo con lo que disponga la resolución presidencial y de acuerdo con las condiciones agrícolas de la región ; b) la división será proyectada por un ingeniero comisionado al efecto, se oír el parecer del núcleo de población interesado y la Comisión Nacional Agraria resolverá en definitiva. c) introduce la modalidad de hacer el reparto por sorteo; d) ordena que se apartará un lote para la construcción de la escuela rural, y e) determina que a falta del interesado que figure en el padrón se entregará la parcela al

heredero y que quien este cultivando una porción del ejido tiene derecho preferente en la repartición.

Reitera que la propiedad comunal de los pueblos es inalienable e inembargable y no puede transmitirse ni cederse por ningún título. Que, asimismo, la parcela es inalienable e imprescriptible y que no puede ser objeto de arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis o censo. Tampoco puede ser objeto de embargo, salvo la cosecha hasta en un 85 por ciento por deuda alimenticia.

Por otra parte, el ejidatario debía entregar el 15 por ciento de la cosecha obtenida de la parcela, destinándose el 5 por ciento al pago de las contribuciones fiscales y el restante 10 por ciento a crear un fondo que fomentará el cooperativismo.

Las leyes que regulan el patrimonio ejidal vienen a sentar las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Crean al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia como organismos internos encargados de la representación, dirección y vigilancia del ejido. Establecen el Registro Agrario Nacional y determinan la naturaleza de la propiedad ejidal, ya comunal o parcelaria, en el sentido de que es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible.

1.6 LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927.

Esta ley mejor conocida como Ley Bassols. por haberse elaborado por el ilustre jurista mexicano Narciso Bassols, estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales del debido proceso legal seguido ante tribunales competentes, en que se observen las formalidades esenciales. Con base en la técnica constitucional estructura el proceso agrario como un juicio seguido ante Tribunales administrativos. Además de la dotación, regula la ampliación de ejidos haciéndola procedente 10 años despues de haberse obtenido la dotación o la restitución.

La ley suprime en materia de capacidad colectiva la "categoría política", exigida por la legislación anterior para tener derechos colectivos; esto es, que para ejercitar una acción agraria deberían tener alguna de estas denominaciones: pueblo, ranchería, comunidad o congregación; y determina que todo poblado con más de 25 individuos capacitados, y que carezcan de tierras y aguas, tienen derecho a recibir una dotación.

En materia de capacidad individual la ley estableció que sólo los mexicanos por nacimiento, varones mayores de 18 años y las mujeres solteras o viudas, con familia a su cargo, que sean agricultores y vecinos del núcleo solicitante y que no tengan bienes cuyo valor llegue a un mil pesos pueden ser incluidos en el censo agrario, a efecto de recibir los beneficios de una dotación.

Se consideró como pequeña propiedad aquella superficie cincuenta veces mayor que la parcela, por lo que fluctuaba entre 100 y 150 hectáreas en terrenos de riego.

"La Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, sentó los lineamientos básicos a que se ajustarán los procedimientos agrarios con el objeto de adecuarlos a nuestro régimen constitucional en materia agraria; así como en la ampliación de ejidos, el cambio de localización, reglas para determinar la validez de fraccionamiento de propiedades afectables, y un cuerpo de disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios agrarios".³

1.7 LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DE 11 DE AGOSTO DE 1927.

Esta ley conserva la estructura general de la anterior y respeta las bases de los procedimientos agrarios, sin embargo, introduce algunas importantes modificaciones en materia de capacidad colectiva al exigir una residencia mínima de seis meses a los núcleos agrarios para determinar su derecho a solicitar dotación de tierras y aguas; redujo a 20 individuos el número de los capacitados para obtener la dotación y fija la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terreno de riego o sus equivalentes en otro tipo de terrenos.

³ Lemus García, Op. cit., p. 301.

Esta ley, con las reformas posteriores como la del 17 de enero de 1929 que negó capacidad agraria a los peones acasillados, a los empleados públicos federales o de los estados o empleados particulares con un sueldo mayor a 75 pesos mensuales y a quienes tengan un capital dedicado a la agricultura, el comercio o la industria mayor de 2500 pesos, servirá de fundamento y orientación para las leyes posteriores.

1.8 CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 Y 1942.

CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934. En la ciudad de Durango, Dgo., el Presidente Constitucional substituto de los Estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. Rodríguez, expide el primer código agrario en uso de las facultades que le otorgó el H. Congreso de la Unión por decreto del 28 de diciembre de 1933.

"En aquellos momentos el General Abelardo L. Rodríguez declaró que la Legislación Agraria, hasta hoy genérica e imprecisamente llamada agraria, debe reunirse en una codificación que, a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario.

En estas declaraciones se puede encontrar el origen y los antecedentes bajo los cuales se creó el primer código agrario".⁴

El código de 1934 introduce innovaciones en el régimen agrario, siendo las más importantes las siguientes:

⁴ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, 10a. ed., México, Edit. Porrúa, 1991, p. 325.

- I. Reglamenta al nuevo Departamento Agrario en lugar de la antigua Comisión Nacional Agraria.
 - II. Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.
 - III. Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados, que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.
 - IV. Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados.
 - V. La superficie de la parcela sería de 4 hectáreas de riego u 8 de temporal.
 - VI. Considera inafectable por vía de dotación hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrán reducirse a 100 y 200 respectivamente si en el radio de 7 kilómetros no hubiera tierras afectables.
 - VII. En materia de ampliación de ejidos suprime el término de 10 años que fijaba la ley anterior para que procediese.
 - VIII. Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos "la creación de nuevos centros de población agrícola".
 - IX. Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
 - X. En materia de procedimientos la tendencia es la de simplificar y expeditar los trámites agrarios para favorecer al sector campesino.
- y

XI. Inclusión de un capítulo específico en materia de responsabilidades y sanciones.

El primero de los efectos positivos del código agrario de 1934 fue el de unificar disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos, además, fue el instrumento jurídico que sirvió al gobierno del general Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más efectiva y trascendental, logrando distribuir entre el campesinado más de 17 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 800 000 ejidatarios beneficiados.

CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. El régimen cardenista culminó su labor agrarista con la expedición del segundo código agrario en 1940 que abroga el primero de 1934.

Dentro del contenido de este ordenamiento los principales cambios que aparecen son:

- I. Distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el cuerpo consultivo agrario y las comisiones agrarias mixtas.
- II. Las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda realizarse una explotación remunerativa.
- III. Faculta al gobierno federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.
- IV. Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.

V. A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a cinco mil pesos.

VI. Señala la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

VII. En procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.

VIII. Se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

IX. Se substituye el nombre de parcela por el de unidad individual de dotación.

X. Se revivió la medida precolonial de que "dejar ociosa la parcela o no efectuar los trabajos que les corresponden en las explotaciones colectivas durante dos años consecutivos" es motivo para perder los derechos ejidales.

CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942. Este código agrario fue expedido durante el régimen gubernamental de Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1943. Compendia las experiencias logradas durante un cuarto de siglo.

Las modificaciones más representativas en relación al código de 1940 son:

I. Se eliminan como autoridades a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales y los de bienes comunales. Pasando a ser los

primeros, representantes de los núcleos solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente y los segundos, pasan a ser autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras.

II. Se incluyen las propiedades de la federación, de los estados y de los municipios como afectables para cubrir las necesidades agrarias y los servicios públicos.

III. Los propietarios y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación podían interponer amparo, contra la ilegal privación o afectación de sus tierras o aguas.

IV. Aumento de la unidad de dotación a 10 hectáreas de riego o humedad y a 20 hectáreas de terrenos de temporal; contra 4 y 8 hectáreas respectivamente, que considera el código anterior. Esta unidad de dotación podía aumentar al doble de lo establecido, cuando se hubieren satisfecho las necesidades agrarias.

V. En dotación de aguas debía comprobarse por parte del ejido el mejor aprovechamiento del líquido y la construcción de las obras para utilizarlas debidamente.

VI. La organización de los ejidos y nuevos centros de población agrícola, se ubicaba en un marco de planeación a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Aun cuando había campos que no estaban reservados a esta dependencia, como eran la reglamentación de todas las corrientes y de los sistemas de riego que no comprendían ejidos, que quedaban a cargo del Departamento Agrario.

VII. Los campesinos en posesión pacífica de parcelas, que la hubiesen cultivado personalmente durante 2 años o más; se hacían

acreedores a la adjudicación del inmueble, aun cuando no hayan sido incluidos en el censo correspondiente.

VIII. Los núcleos de población tenían capacidad para contratar créditos, desde que se les reconocieran sus derechos sobre tierras, bosques y aguas, equiparandose para ese efecto los comisariados ejidales.

El código agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso de la Reforma Agraria durante los 29 años de su vigencia, pero como toda ley debió ajustarse a las nuevas condiciones sociales y dar paso a la Ley Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO II. PRINCIPALES ACCIONES DE REPARTO AGRARIO EN LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

2.1 RESTITUCION.

"Una de las causas del movimiento revolucionario de 1910 fue el despojo de tierras y aguas que históricamente se había dado durante siglos, en contra de los grupos campesinos más desprotegidos, por tal motivo, la Constitución de 1917, resultado de ese movimiento reivindicador aludió, en su artículo 27, a la restitución de tierras y aguas, y otorgó en forma expresa a las comunidades, capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".⁵ En ese sentido la Ley Federal de Reforma Agraria menciona que los núcleos de población tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe que son propietarios de las mismas, las tierras, bosques y aguas que solicitan, y de las que fueron despojados por:

a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

⁵ Ruiz Massieu, Mario, Derecho Agrario Revolucionario, México, UNAM, 1987, p. 321.

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1 de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo indicado anteriormente, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Unicamente se respetarán en los casos de restitución, las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856; hasta 50 hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor respecto a la solicitud restitutoria, y las aguas necesarias para usos domesticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución; asimismo, se respetarán las tierras que hayan sido objeto de la dotación de un núcleo o nuevo centro de población y las aguas destinadas a servicios de interés público.

El procedimiento de restitución da lugar a la llamada doble vía ejidal, que establece que si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Este sistema procura indudablemente proteger al núcleo de población solicitante en el sentido de otorgarle las tierras, bosques y aguas que requiere, al plazo más corto posible, evitando que pierda inútilmente el tiempo de no prosperar su solicitud de restitución. La solicitud debe presentarse ante el gobernador del estado correspondiente, con copia a la Comisión Agraria Mixta, quien emitirá un dictamen que se pondrá a la consideración del gobernador. En caso de que éste sea positivo se dará al núcleo de población posesión provisional. El Cuerpo Consultivo Agrario emitirá en segunda instancia su dictamen, mismo que se someterá a la decisión del presidente de la república para su resolución definitiva. En el caso de restitución es fundamental el estudio sobre la autenticidad de los documentos y títulos de propiedad que se presenten y que desahoga la Secretaría de la Reforma Agraria.

"En cuanto a lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria sobre las propiedades inafectables por restitución (artículo 193 fracción I), que señala que las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856 se encuentran en ese supuesto, es anticonstitucional. No basta, que las tierras y aguas a que se refiere hayan sido

tituladas "conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, si no han sido poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años y si sobrepasan la extensión de 50 hectáreas". Confirma esta apreciación el hecho de que el párrafo segundo del inciso c) de la fracción VIII del artículo 27 constitucional establece como requisito para la excepción de nulidad no sólo que las tierras hayan sido tituladas con "apego" a la Ley de 25 de junio de 1856, sino que exige la posesión y los requisitos ya mencionados".⁶

La restitución en muy pocos casos se promovió y en menos aun prosperó, por las dificultades insuperables con que tropezaron los núcleos de población para acreditar con títulos perfeccionados, la propiedad de los bienes motivo de la reclamación, y lo más difícil, comprobar la fecha y la forma en que fueron despojados de sus bienes. Esto dió como resultado que desde que se iniciará el reparto agrario, los núcleos hayan optado por promover preferentemente juicios dotatorios de ejidos, señalando los mismos bienes a que se consideraban con derecho, buscando el sistema que menos resistencia opusiera a sus pretensiones. "Por ejemplo, en los inicios de los años sesenta se habían concedido alrededor de 19 mil dotaciones de ejidos y sólo 225 restituciones, lo que indica que

⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria, 17a. ed., México, Edit. Porrúa, 1981, p. 421.

por cada restitución concedida se otorgaron 82 dotaciones ejidales⁷.

2.2 DOTACION.

CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS Y GRUPOS DE POBLACION.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece los sujetos colectivos y los individuales.

Los sujetos colectivos son: las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad indispensable para satisfacer sus necesidades. De acuerdo con la ley aludida, hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas por conducto de sus habitantes que las necesitan y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo, esta distinción no aparece así en el articulado del ordenamiento, pues en él se usan, a veces, indistintamente, las dos denominaciones como si fuesen términos equivalentes y otras veces como denominaciones de sujetos diversos.

⁷ Luna Arroyo, Antonio, y Alcerreca, Luis G., Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1982, p. 751.

"Se trata de una desviación que rompe la unidad de los poblados campesinos apartándose de la tradición agraria y de la letra y espíritu del artículo 27 constitucional, pues desde la época precolonial el sujeto de los derechos agrarios colectivos era el núcleo de población.

En el tiempo de la Colonia, los reyes españoles confirmaron en la posesión de sus tierras a los "pueblos de indios", o los dotaron con las necesarias para su subsistencia. La Constitución del 17, concedió el derecho de dotación específicamente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc., y al ser reformado su artículo 27 se concretaron las categorías políticas citadas en una realidad objetiva: el núcleo de población, persona jurídica que adquiere, así, los perfiles de institución de derecho agrario".²

En el Código de 1942 se cometió el error de considerar al ejido como entidad diferente del pueblo que obtuvo la dotación, siendo que: precisamente por haberlo obtenido, el ejido es del pueblo, forma parte de él. Este error dividió a los habitantes de un mismo poblado en dos grupos: ejidatarios y no ejidatarios, creando privilegios y antagonismos absurdos que no tenían razón de ser.

Las comunidades agrarias formadas generalmente por indígenas que poseen en común tierras, bosques y aguas, desde tiempos

² Mendieta y Nuñez, Op. cit., p. 422.

remotos, constituyen también sujetos colectivos de derecho agrario con personalidad propia. Por lo que respecta a los núcleos de población, únicamente adquieren la categoría de sujetos de derecho agrario cuando tienen un número no menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de solicitud respectiva, o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio. Esto no rige para los nuevos centros de población ni para el acomodo de campesinos en tierras ejidales excedentes.

Para conceder capacidad a los núcleos de población se parte de la circunstancia "necesidad" y así, se niega a las capitales de la república, de los estados y de los territorios, a los puertos de mar, dedicados al tráfico de altura y a los fronterizos. Se considera que todos estos "núcleos de población" no son principalmente agrícolas, sino industriales o comerciales, de tal modo que no necesitan tierras para llenar "las necesidades de su población" sino que esas necesidades las satisfacen por otros medios derivados de su misma calidad económica.

Los sujetos individuales de derecho agrario son los campesinos sin tierra y los dueños de pequeñas y grandes propiedades. La capacidad de los primeros en materia agraria se deriva:

- a) De la nacionalidad
- b) De la edad
- c) Del estado civil

- d) De la residencia
- e) De la ocupación
- f) De la necesidad

Solamente son capaces para adquirir parcela ejidal los mexicanos por nacimiento, mayores de 16 años si son solteros o de cualquier edad si son casados. Las mujeres tienen también capacidad en materia agraria si son viudas o solteras pero con familia a su cargo.

Estas disposiciones están acorde con la realidad social de México, pues en el campo la precocidad sexual es muy frecuente. En cuanto al estado civil, debe tenerse en cuenta que en los pueblos rurales son muy comunes las uniones libres por medio de las cuales se constituyen verdaderas familias, de tal modo que no es posible supeditar la dotación de parcelas, con la que trata de llenarse la necesidad humana de subsistencia, al requisito de la legalidad de la unión.

Se necesita, además, para tener capacidad en materia agraria, que el solicitante de parcela sea vecino del pueblo que obtuvo ejidos por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud que inicie el procedimiento de oficio. Esta disposición no rige cuando se trata de la creación de un nuevo centro de población agrícola o de acomodar a campesinos sin parcela en tierras ejidales excedentes.

Es necesario también tener como ocupación habitual la agricultura y trabajar personalmente la tierra. En leyes anteriores esto daba solamente derecho para obtener parcela dentro del ejido; por lo mismo, había la posibilidad de que los no agricultores, carentes de medios de vida, se dedicaran a la agricultura.

Necesitar la tierra para subsistir es otra circunstancia que condiciona la capacidad individual en materia agraria. Se considera que necesitan tierras los que no las poseen en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y quienes no poseen un capital individual en la industria o en el comercio mayor de 10 mil pesos, o agrícola mayor de 20 mil pesos. Por último, no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Los propietarios son sujetos de derecho agrario:

- a) Porque en todo caso de dotación o de restitución la Ley Federal de Reforma Agraria los considera prácticamente como demandados y a los solicitantes de tierras como actores en el juicio administrativo agrario.
- b) Porque la ley protege a los pequeños propietarios, declarando inafectables sus tierras, con derecho a obtener certificado de inafectabilidad sobre las mismas.

c) Porque la ley establece el derecho de poseer la extensión máxima que señalan dentro de cada entidad federativa las respectivas legislaturas, extensión que su propietario puede poseer sin estar obligado a fraccionarla, pero que no esta exenta de afectaciones sino hasta el límite de la pequeña propiedad.

d) Porque los grandes terratenientes conforme a la ley, tienen la facultad de señalar, dentro de sus fincas afectadas, el lugar en donde se debe localizar su pequeña propiedad inafectable.

e) Porque los grandes propietarios en los casos de restitución de tierras tienen derecho a que se les respete la extensión de 50 hectáreas llenando los requisitos que establece el artículo 27 constitucional.

BIENES AFECTABLES

La afectabilidad agraria se proyecta lo mismo sobre las tierras de propiedad privada que sobre aquellas que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

Por lo que respecta a las propiedades privadas, son afectables, para dotación de ejidos, todas las que se encuentren dentro de un radio de siete kilómetros "a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante".

Si hay igualdad de condiciones entre dos o más fincas la afectación debe ser proporcional. Uno de los principales problemas de la afectación de propiedades rústicas privadas, consiste en determinar la superficie que corresponde a un propietario con objeto de establecer, sin lugar a duda, si es grande o pequeño propietario y en todo caso el monto de la afectación sobre sus propiedades. Supongamos que en el radio de 7 kilómetros señalados por la ley, se halla una propiedad de 100 hectáreas de tierras de riego. Conforme al artículo 27 constitucional, se trata de una propiedad inafectable; pero si el mismo dueño de esa propiedad lo es de otra igual o de mayor extensión o calidad situada en otra parte, en realidad no se trata de un pequeño propietario y por consiguiente puede afectarse cualquiera de sus fincas respetando únicamente la superficie que señale para la constitución de la pequeña propiedad inafectable; esto es así, porque la inafectabilidad agraria es una institución que está en función de los intereses individuales del propietario afectado y de los intereses colectivos e individuales de los peticionarios de tierras. La inafectabilidad como todo derecho es una relación jurídica, se concede en razón de las personas y no de las cosas.

Por eso la Ley Federal de Reforma Agraria, siguiendo los antecedentes revolucionarios de la legislación sobre la materia, considera de manera ficticia, como un sólo predio, los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo dueño, aunque se encuentren separados unos de otros y los inmuebles que siendo de varios

propietarios sean poseídos pro indiviso. La realización de esta norma es en extremo difícil cuando los predios de una misma persona están situados en diferentes estados de la república a gran distancia unos de otros, pues los peticionarios de tierras carecen de medios para saber el número de propiedades que tiene el posible afectado.

La dotación de tierras es una institución jurídica que tiene, en el derecho agrario mexicano, antecedentes remotos, pues desde los aztecas y, en general todos los grupos indígenas en la época precolonial, obtuvieron tierras en dotación desde el momento en que se asentaron definitivamente en una región determinada y con estas tierras se constituyeron los Calpulli o barrios que eran pequeños núcleos de población agrícola.

Más tarde, durante la época colonial, los reyes españoles, en numerosas cédulas ordenaron, desde el principio y a lo largo de esa época, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos siempre que las necesitaran. Bajo el virreynato español, la dotación de tierras fue, en consecuencia, una institución jurídica permanente. A partir de la Independencia de México, la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revivida por la legislación revolucionaria en la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 220 que para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación tengan derecho a recibir una unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

- I. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad; y
- II. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial. Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los

efectos de ley. Las tierras de humedad de segunda, se equiparan para los mismos efectos a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda de crédito.

Más adelante señala, que en cada propiedad deberán determinarse conforme al reglamento correspondiente, las superficies de riego o humedad, de temporal, de agostadero y de monte que la integren, así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo.

En los ejidos ya constituidos podrán ampliarse las superficies de las unidades de dotación, especialmente las de temporal, cuando hecha la determinación de los derechos de los ejidatarios beneficiados en la resolución respectiva, de sus herederos y de los campesinos que hayan trabajado sus tierras ejidales por más de dos años, resulten aún terrenos vacantes. La ampliación de la unidad de dotación podrá alcanzar hasta el doble de la superficie de cultivo que haya venido trabajando el ejidatario.

Además de las tierras de cultivo o cultivables, las dotaciones comprenderán:

I. Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate. Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que tengan los individuos beneficiados.

II. La superficie necesaria para la zona de urbanización.

III. Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer.

En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquéllos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen. Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, ni haya tierras cuyos recursos puedan explotarse en los términos antes señalados, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán a salvo para ser satisfechos por otros medios.

Quando se resuelvan simultáneamente varios expedientes agrarios que deban afectar las mismas propiedades, si las tierras de cultivo o cultivables, son insuficientes para satisfacer las necesidades de todos los campesinos censados en la región, se

dotará preferentemente a los núcleos de población más cercanos que hayan trabajado las tierras objeto de la dotación de manera permanente o temporal. En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables susceptibles de afectación, para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos que hayan firmado la solicitud o acreditado su derecho durante el procedimiento, sólo se reconocerán y acreditarán como ejidatarios titulares, a un número de campesinos igual al de unidades de dotación disponibles.

DOTACION DE AGUAS.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece que al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras. Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios, en los términos que establece la misma ley.

Este campo está reservado al ejecutivo federal para dictar las resoluciones de dotación o restitución de aguas de propiedad nacional o las accesiones en su caso, a los ejidos y comunidades, en los términos de la ley. La Secretaría de la Reforma Agraria en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tramitará las resoluciones presidenciales dotatorias de aguas, o las accesiones en su caso, a los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego.

En el caso de núcleos ejidales ya establecidos en los distritos de riego, procederá la consolidación del derecho agrario, mediante los trámites que lleve a cabo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El sujeto de derecho en materia de aguas para riego, es el núcleo de población al cual se dota. Y los derechos de los ejidatarios para el aprovechamiento de aguas, se otorgarán mediante certificados parcelarios y de servicio de riego en los ejidos parcelados.

El renglón de conservación y mantenimiento de las obras hidráulicas y los gastos de distribución serán costeados por los ejidatarios y pequeños propietarios en forma proporcional a los volúmenes de aguas utilizados. De ahí que la negativa a cubrir estos gastos por ejidatarios o propietarios privados, será causal de suspensión del aprovechamiento de las aguas.

2.3 AMPLIACION DE EJIDOS.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 241, que los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación, tendrán derecho a solicitar la ampliación, cuando la unidad de dotación de que disfrutaban sea inferior al mínimo establecido por la ley, es decir, diez hectáreas de riego o sus

equivalentes; cuando el núcleo compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación, y cuando tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean insuficientes las tierras de uso común. Además, la ampliación ejidal procederá de oficio cuando al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se compruebe que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado. De hecho, la ampliación ejidal equivale a una nueva dotación.

"La ampliación permite a los núcleos de población obtener dotación complementaria de ejidos, cuando no están totalmente satisfechas sus necesidades de tierras, bosques y aguas".⁹

Otra alternativa de ampliación, recae en las posibilidades patrimoniales del núcleo de población. Que podrá adquirir terrenos de propiedad privada de la zona, con recursos propios, con créditos que obtengan o por cualquier otro medio legal, para ser incorporados al régimen ejidal. Cuando el núcleo de población adquiera terrenos en la forma antes citada y en asamblea general acuerde solicitar su incorporación al régimen ejidal, bastará que así lo manifieste, acompañando la documentación que justifique legalmente su derecho de propiedad, al delegado agrario de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes adquiridos, quien previo deslinde de la superficie y comprobación del origen de la

⁹ Luna Arroyo, Antonio, y Alcerreca, Luis G., Op. cit., p. 35.7

propiedad, emitirá su opinión y remitirá el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario.

2.4 CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

La Constitución de la República señala en su artículo 27, párrafo tercero, que se dictarán las medidas necesarias para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables. La creación de estos centros procede, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos. Es decir, supone una acción del Estado de redistribución de núcleos de población a zonas en donde se les pueda dotar de tierras y aguas, por imposibilidad de acomodarlos en lugares vecinos de su residencia.

La creación y consecuente consolidación de nuevos centros de población, se contempla en planes regionales específicos. Esto implica que las dependencias gubernamentales que directa o indirectamente tengan relación con este campo, deban colaborar con infraestructura económica, asistencia técnica y social necesarias para el sostenimiento y desarrollo de dichos centros de población. Los nuevos centros de población ejidal, se enmarcan en la normatividad del ejido para efectos organizativos y de operación.

Esto abarca desde su forma de explotación -parcelada o colectiva- y sus bienes comunes: zona de urbanización, asambleas- ordinaria, extraordinaria y de balance y programación- autoridades internas- comisariado, consejo de vigilancia y auxiliares- entre otros aspectos.

Algunos de los objetivos de la política de creación de nuevos centros de población ejidal son:

- Proporcionar una actividad económica a los campesinos, que han tenido por ocupación habitual la explotación de la tierra, más no han podido ser favorecidos con la dotación de tierras, y tampoco han podido encontrar ocupación remunerativa de otro orden
- Incorporar a la economía nacional las zonas que han permanecido aisladas e improductivas.
- Lograr la redistribución de la población, de zonas sobrepobladas a espacios de reducido índice poblacional.
- La explotación agrícola de áreas no aprovechadas, que permitan elevar la tasa media de crecimiento del producto agrícola nacional, y así contribuir a rebasar la tasa de crecimiento natural de la población.

Fue tan importante para la reforma agraria mexicana la implantación de nuevos centros de población agrícola, que la Ley Federal de Reforma Agraria declaró de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de estos centros. Esta decisión es confirmada por el siguiente criterio jurisprudencial:

NUEVOS CENTROS DE POBLACION. SUSPENSION.

No debe concederse la suspensión contra leyes que crean nuevos centros de población, erigiendo en tales haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular.

Quinta Epoca: Tomo XVII, p. 1676 Otomendi Vda. de Olace Jesús.¹⁰

Asimismo, al constituir un nuevo centro de población agrícola no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población. Esto se relaciona directamente con el criterio que sostiene que la obligación de las autoridades agrarias es la de otorgar las tierras y aguas necesarias, sin que exista el deber de entregar determinadas tierras a un núcleo de población. En este sentido la Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación (apéndice 17/75) 3a. parte I: tesis 57; p. 124.

**NUEVOS CENTROS DE POBLACION. IMPROCEDENCIA DE AMPARO PROMOVIDO
POR SUS SOLICITANTES CONTRA RESOLUCIONES DOTATORIAS DICTADAS A
FAVOR DE OTROS POBLADOS.**

El derecho que tienen los solicitantes para la creación de un nuevo centro de población se reduce a que se les dote de las tierras y aguas suficientes para su desarrollo económico, pero sin que ese derecho se relacione con tierras previamente determinadas, en virtud de que, dentro del procedimiento, toca a las autoridades del departamento de asuntos agrarios y colonización señalar las tierras que han de resultar afectadas, sin que sea indispensable que esas tierras sean precisamente las que solicitaron los peticionarios. Por tanto, quines han solicitado en su favor la creación de un nuevo centro de población carecen de un interés jurídicamente tutelado para oponerse a que se les doten determinadas tierras a otro poblado, ya que ningún derecho tienen sobre las mismas a pesar de que las hayan solicitado y se encuentren cercanas al lugar donde radican, hasta en tanto no obtengan una resolución que les conceda esas tierras, tanto más si ya han manifestado su conformidad en trasladarse al sitio donde habrá de crearse el nuevo poblado. En esas condiciones, el amparo que promueven los solicitantes de un nuevo centro de población contra una resolución que dota de determinadas tierras a otro poblado, es improcedente de conformidad con la fracción V del artículo 73 de la ley de amparo.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 69, Pág. 31.- A.R. 416/74.-
Timoteo Choana Pánfilo y otros.- Unanimidad de 4 votos."

BIENES INAFECTABLES POR DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE NUEVOS
CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 249 que son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

I. Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias.

II. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

III. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

IV. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor.

" Semanario Judicial de la Federación, Op. cit., p. 129.

También son inafectables:

- a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación, conforme a la ley o reglamentos forestales. En este caso, será indispensable que por el clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ganadera de estos.
- b) Los parques nacionales y las zonas protegidas.
- c) Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales.
- d) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación.

La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas estén constituidas por terrenos de diferentes calidades, la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia.

Para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total.

Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o núcleos que de hecho y por derecho guarden el estado comunal.

Cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el artículo 249, que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente. Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

No se expedirán acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños.

Por otra parte, serán inafectables por concepto de dotación de aguas:

I. Los aprovechamientos que se destinen a usos públicos y domésticos;

II. Las dotaciones y restituciones de aguas concedidas por resolución presidencial;

III. Los aprovechamientos otorgados a la propiedad inafectable en explotación;

IV. Las aguas procedentes de plantas de bombeo, en la inteligencia de que las concesiones respectivas sí podrán ser afectadas en los términos que establece el artículo 233 (decisión presidencial en cumplimiento de las leyes agrarias), y demás preceptos relativos.

V. Las aguas destinadas al abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte cuando no haya otra fuente de abastecimiento económicamente utilizable para los mismos; y

VI. Las aguas destinadas a usos industriales o a generación de fuerza motriz en el volumen indispensable para la existencia de las industrias que abastezcan.

CAPITULO III. REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 6 DE
ENERO DE 1992.

3.1 EXPOSICION DE MOTIVOS.¹²

Esta exposición de motivos dirigida al Congreso de la Unión inicia señalando que el campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida se han heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para lograr mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación.

México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad,

¹² Fuente: H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992, p.p. 14-45.

renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran progreso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del

pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteger nuestra identidad compartida, por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que

aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Algunos momentos de la historia agraria mexicana, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

LA EXPERIENCIA DE NUESTRA HISTORIA.

El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, las de los monarcas, los nobles, y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los concejos y por los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión transatlántica del Imperio Español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común reparto para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el latifundio y el minifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores, otorgandoles fondos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas el millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia por la supervivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en

época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicamente supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de cinco millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así lo señalan las proclamas y decretos de

los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención de las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria

fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos en 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de la revolución.

En las áreas más densamente pobladas y asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, confirmaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de México han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización. En México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución de ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los

ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último cuarto de siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Sin duda esta situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en

ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de las fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado sustancialmente al campo mexicano. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce la competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los intercambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y

sociales. Se deben reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder al proceso de transformación que el mundo vive. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Se debe actualizar la reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

3.2 OBJETIVOS DE LA REFORMA.

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de la reforma, como lo han sido de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la

vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

3.3 CERTIDUMBRE JURIDICA EN EL CAMPO.

La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Se debe reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional de 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Se tiene que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, se propone derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

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

Ahora se tiene que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le

permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

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

Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

3.4 CAPITALIZACION DEL CAMPO.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, se mantienen los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancharo individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados.

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

México no puede quedarse atrás de esos procesos globales de los que forma parte. Se requieren ajustes a la agricultura para estimular su capitalización y, así, superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de la economía.

Se necesita más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la constitución establece a la propiedad individual. Es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, se debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña

propiedad. En el caso de pequeñas propiedades, éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos.

La capitalización del campo se busca a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

3.5 PROTECCION Y FORTALECIMIENTO DE LA VIDA EJIDAL Y COMUNAL.

La reforma busca reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su

configuración como asentamiento humano, es condición para la preservación. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección del ejido y la comunidad. Se confirma al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de la ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo.

La reforma a la fracción VII, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También, fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera

que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, además, se reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrece la Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, requieren apoyo y no paternalismo, constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

Se debe combatir la pobreza; se esta luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad de las formas de tenencia y aprovechamiento de la tierra.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referencias a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y a la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no pueden lograrse sólo por el cambio a la ley; requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que se propone a la nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será, parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido la economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de los mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

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

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido las luchas agrarias esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir

el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promueven la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria es un paso trascendente e indispensable. Pero es necesario además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno federal es un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las

organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social.

CAPITULO IV. LA CREACION DE NUEVOS EJIDOS EN LA LEY AGRARIA.

LA NUEVA LEY AGRARIA.

El paso siguiente y lógico de la reforma constitucional de enero de 1992 que se estudió en el capítulo anterior, fue la expedición de la nueva ley reglamentaria. Este conjunto de disposiciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria.

4.1 INICIATIVA.¹³

Esta señala que existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917.

La iniciativa busca claridad y sencillez ya que esto fue exigido por los habitantes del campo, además, a ellos está dirigida. Las perspectivas de la iniciativa son establecer los

¹³ Fuente: H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Crónica de la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992, p.p. 13-18.

procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración por justicia y libertad, para realizar una reforma conducida por los campesinos.

Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias. La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo, la inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria. Se proponen nuevas directrices en las disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio.

En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución. El núcleo de población requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros. Asimismo, permite que los ejidatarios adopten las formas de organización que ellos consideren más adecuadas, la asociación libre y equitativa, en sus múltiples versiones, puede ser el gran instrumento del cambio. La iniciativa propone una caracterización

de las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios.

El precepto constitucional ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales; por su parte, la procuraduría agraria vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado.

Las tierras parceladas pueden ser disponibles sólo si la asamblea ejidal así lo determina y bajo un mecanismo de protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos.

Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio, ninguna forma de propiedad es privilegiada, todas ellas gozarán del respeto y protección constitucional. La iniciativa reconoce la necesidad de promover la capitalización de las pequeñas propiedades, como una forma adicional de fomentar el crecimiento de la producción rural. La iniciativa busca combatir el latifundio, como un fenómeno de concentración nocivo, y presume su existencia cuando han sido

rebasados los límites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades civiles y mercantiles. La sanción al latifundio queda en manos, por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales, de las entidades federativas.

La iniciativa recoge la preocupación de que, a través de mecanismos de piramidación, las sociedades se utilicen como medios para la acumulación de tierras, por lo que las condiciona a la observancia de estrictos mecanismos preventivos. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de justicia agraria. La procuraduría defenderá los intereses de los habitantes del campo y los representará ante las autoridades agrarias. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país, llevar justicia agraria al más alejado rincón del territorio nacional es objetivo primordial de la iniciativa, además, se busca que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria.

Es necesario tomar en consideración los planteamientos de la iniciativa, para estar en condiciones de encontrar el sentido exacto de la ley.

4.2 LA PARTICIPACION DE 20 INDIVIDUOS PARA CREAR UN NUEVO EJIDO.

El capítulo III del título tercero de la ley agraria establece los requisitos para la creación de un nuevo ejido, así, en su artículo 90 requiere:

I. Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;

II. Que cada individuo aporte una superficie de tierra;

III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley, y

IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el registro agrario nacional.

Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores.

Respecto a lo establecido por la fracción I del artículo 90, de que deben ser 20 o más individuos los participantes para crear un nuevo ejido, puede ser que este mínimo de integrantes se haya establecido considerando lo dispuesto por la ley federal de reforma agraria, es decir, que los núcleos de población adquirirían la

categoría de sujetos de derecho agrario cuando tenían un número no menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación siempre que existían cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de solicitud respectiva.

La nueva legislación ya no exige tantos requisitos en materia de capacidad individual como lo hizo la anterior ley que requería ser mexicano por nacimiento mayor de 16 años, residir en el poblado, trabajar habitualmente la tierra, además de ciertas limitaciones de capital y patrimonio (artículo 200 LFRA). Actualmente solamente se debe ser mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario, o bien, ser vecindado, los demás requisitos serán decididos por los propios sujetos que pretendan crear el nuevo ejido.

La fracción II del artículo 90 establece que en la constitución de un nuevo ejido cada individuo debe aportar una superficie de tierra, aunque se debe tomar en cuenta la limitación constitucional (artículo 27, párrafo noveno, fracción VII), de que 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 del artículo 27 constitucional.

"La ley es deliberadamente parca respecto de su configuración, con el propósito de no imponer moldes rígidos a la figura del ejido, dejar a la voluntad de las partes el diseño de su objeto, su estructura y su operación corporativa, considerando la complejidad y la enorme diversidad de ejidos. Así, el ejido puede constituirse y funcionar como lo deseen sus integrantes, siempre y cuando no se violen los límites amplios y mínimos que para cumplir el ordenamiento constitucional le impone la ley: el ejido debe respetar los lineamientos legales y operar conforme a la voluntad de sus integrantes".¹⁴

4.3 EL REGLAMENTO INTERNO PARA SU FUNCIONAMIENTO

La voluntad de los ejidatarios, en lo que toca a la organización interna del ejido, se expresa en su reglamento interno que "es un instrumento jurídico formal que tiene por objeto regular la organización socioeconómica y el funcionamiento del ejido, establecer los derechos y las obligaciones de sus integrantes, normar sus actividades productivas conforme al régimen de explotación adoptado para garantizar el aprovechamiento integral de sus tierras y demás recursos naturales, siendo de observancia obligatoria para todos los integrantes del ejido y la violación de sus preceptos sancionada conforme a lo que establece el propio

¹⁴ Tellez, Luis, Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 27.

reglamento en concordancia con la ley agraria y demás disposiciones que resulten aplicables".¹⁵

Para que este instrumento tenga validez legal sólo basta que esté aprobado por la asamblea e inscrito en el registro agrario nacional, previa constancia en escritura pública.

El reglamento interno debe contener los siguientes elementos: La descripción de las bases generales para la organización económica y social del ejido, que consisten en aspectos muy elementales de su concepción: qué tiene por objeto, cómo se ponen de acuerdo sus miembros para su operación, la selección de sus órganos, cómo operan económicamente para la producción o comercialización, cómo resuelven sus controversias internas y todas aquellas reglas que tiendan a establecer su identidad y funcionamiento, con objeto de darle estabilidad y seguridad a su organización, además, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, con lo que se pretende que haya un proceso genuino de selección diseñado por los propios ejidatarios, que haga explícitas las condiciones para reconocer nuevos compañeros en forma libre y espontánea; depende de cada ejido determinar el rigor de dichas condiciones, con lo cual se induce un mecanismo voluntario para que, sin violentar la penetración de extraños hacia dentro del ejido, vaya renovando su membresía, tomando en consideración la

¹⁵ Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Anteproyecto Básico del Reglamento Interno del Ejido, México, 1996, p.1.

enorme importancia de respetar la unión y costumbres propias de cada agrupación y otras disposiciones, cuya inclusión, por su importancia le impongan las leyes, o las que considera importantes fijar el propio ejido, de acuerdo con sus particularidades.

Conviene tener en consideración la necesidad de que la procuraduría agraria asesore a los ejidos en la elaboración de un buen reglamento, cuidando no intervenir demasiado y no inducir modelos de reglamentos demasiado formales.

4.4 ALGUNAS JUSTIFICACIONES PARA CREAR NUEVOS EJIDOS.

La justificación para constituir nuevos ejidos podría encontrarse en el trato preferencial que dan algunas leyes de carácter fiscal, por ejemplo:

4.4.1 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Esta ley establece en su artículo primero que las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta y señala los diversos casos; pero en el artículo 10-A indica en su cuarto párrafo que no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos que obtengan por el beneficio, conservación, comercialización, almacenamiento e industrialización de sus productos, las personas morales que se señalan a continuación:

- a) Ejidos y comunidades.
- b) Uniones de ejidos y de comunidades.
- c) La empresa social, constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
- d) Asociaciones rurales de interés colectivo.
- e) Unidad agrícola industrial para la mujer campesina.
- f) Colonias agrícolas y ganaderas.

Por último, indica que las asociaciones rurales de interés colectivo, para gozar de la exención a que se refiere este artículo, estarán obligadas a llevar contabilidad simplificada en los términos del código fiscal de la federación y su reglamento.

4.4.2 LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El impuesto al valor agregado se aplicará a todas las personas físicas y morales que se encuentren en el territorio nacional y realicen parcial o totalmente las siguientes actividades: enajenación de bienes, prestación de servicios, arrendamiento e importación de bienes. dichas actividades causarán el impuesto, pero en materia agrícola serán gravadas con la tasa del cero por ciento, las cuales vienen enumeradas en el artículo 2-A (inciso E de la fracción I e inciso A de la fracción II).

El contribuyente trasladará dicho impuesto mediante una mecánica de operaciones aritméticas donde se sumarán todas las

cantidades de dicho impuesto derivadas de las adquisiciones de bienes y servicios a la cual se le restará el impuesto derivado de las enajenaciones que realice correspondientes al mismo periodo del ejercicio; y aunque en materia agrícola no se repercute el impuesto a los consumidores de bienes o servicios, si podrán acumular todo su impuesto pagado en el ejercicio y presentar una solicitud de devolución del impuesto ya que de lo contrario se convertirían en el sujeto final de dicho impuesto absorbiendolo.

4.4.3 LEY DEL IMPUESTO AL ACTIVO.

El sector agrícola es sujeto de este impuesto, ya que lo causarán todas aquellas personas físicas con actividades empresariales y personas morales por las actividades que realizan entendiendo que de acuerdo al artículo 16 del código fiscal de la federación en su fracción III, señala que las actividades agrícolas serán comprendidas dentro de las actividades empresariales. Su objeto será gravar todos los activos de las personas físicas y morales que se dediquen a actividades empresariales.

Las actividades agropecuarias así como las agrícolas, silvícolas y forestales, las pesqueras sólo en aquellos casos de plantas de reproducción de pescado o crustáceos en tierra, tributarán en relación con el impuesto al activo considerando el valor catastral de los terrenos que utilicen para su actividad; en el caso de arrendatarios de predios rústicos estos podrán pagar el

impuesto al activo por cuenta de los propietarios deduciéndolo de su impuesto sobre la renta determinado a pagar en el ejercicio.

El impuesto al activo se encuentra determinado por la tasa del 1.8 por ciento la cual se aplicará a todos los activos determinados en el ejercicio; las actividades agrícolas gozarán de una reducción del 50 por ciento del impuesto a pagar, ya que el artículo 2-A de la ley del impuesto al activo en relación con el artículo 143 de la ley del impuesto sobre la renta señala que los contribuyentes del impuesto al activo tendrán derecho a una reducción de su impuesto en los términos de la ley del ISR, la cual en su artículo 143 establece que las actividades agrícolas tendrán derecho a una reducción del 50 por ciento en el impuesto a pagar determinado en el ejercicio.

4.5 Otras posibles justificaciones.

Otras posibles justificaciones podrían ser el acceso a créditos y asesoría técnica proporcionados por el gobierno a través de su programa de apoyo (alianza para el campo), el cual señala que:

-En 1997 se atenderá a 1.8 millones de campesinos, con 1229 millones de pesos en programas de desarrollo rural.

-Se apoyará la adquisición de 300 mil implementos agrícolas con apoyos de hasta el 90 por ciento de su costo.

-8 mil técnicos darán asesoría a 900 mil campesinos en 4.5 millones de hectáreas.

-Se destinarán 56,759 millones para otorgar créditos.

CAPITULO V. COMENTARIOS Y PROPOSICIONES.

La reforma al artículo 27 constitucional y a su respectiva ley reglamentaria en materia agraria buscó adecuar el marco jurídico a las realidades actuales, convertirlo en un factor que fomente mayor libertad, productividad y oportunidades para alcanzar el bienestar de millones de personas que viven en el campo en condiciones de marginación. Las modificaciones a la normatividad en materia agraria se basaron en dos fines: justicia y libertad. Justicia, ya que a través de estas modificaciones se busca alentar oportunidades productivas que generen ingresos aceptables para el sector rural mexicano; libertad ya que se busca que los campesinos decidan la forma de producir y organizarse entre ellos y con terceros para optimizar el potencial de sus recursos.

El cambio que sufrió el artículo 27 constitucional concluye una etapa de la reforma agraria para iniciar otra que busca el uso productivo de la tierra como medio de justicia para los campesinos. El fin del reparto y la flexibilización del régimen de tenencia ejidal ayudan a resolver el problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra, que afectó por igual a ejidatarios y a pequeños propietarios; a fomentar la capitalización, la transferencia y la generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho de los habitantes del campo.

Como se ha visto anteriormente la reforma constitucional y reglamentaria busca adecuar la normatividad a las necesidades actuales en el campo; pero no solamente se debe modernizar la legislación ya que por sí sola no resolverá los problemas, sino que, además, se deben establecer y poner en práctica los mecanismos y medios para llevar a cabo los objetivos de la actualización normativa, y es el caso de que se reformó la constitución y se promulgó una nueva ley agraria que en realidad no han solucionado en mucho la precaria situación de millones de campesinos.

Actualmente 4.9 millones de mexicanos tiene dominio legal sobre 177 millones de hectáreas rústicas; de ellos, 3.5 millones son ejidatarios y comuneros agrupados en 30,000 núcleos agrarios con dominio sobre 103 millones de hectáreas y 1.4 millones son propietarios privados de 74 millones de hectáreas. Los 103 millones de hectáreas de que esta conformado el sector social en el campo son tierras en su mayoría de bajo potencial agrícola y de temporal, sólo el 16.3 por ciento de este tipo de tierras son actualmente de riego y el resto 83.7 por ciento dependen exclusivamente del régimen de lluvias.

La producción ejidal esta dedicada fundamentalmente al cultivo de maíz, el que se destina en cantidades cada vez mayores al autoconsumo de los propios ejidatarios.

En la mayoría de los ejidos la tecnología es atrasada, es decir, todavía siembran con metodos rudimentarios de tracción animal.

En aproximadamente la tercera parte de los ejidos no se usan fertilizantes, herbicidas e insecticidas, en casi las dos terceras partes de los ejidos no se usan semillas mejoradas, por lo que se refiere a la asistencia técnica mas de la mitad de los ejidos (54.4 por ciento), carecen de ella.

En cuanto a la maquinaria agrícola la mayoría de los ejidos no dispone de ella, en el 58 por ciento de los ejidos no existe un sólo tractor. El promedio nacional de hectáreas por tractor en ejidos es de 246.7

Los que logran tener acceso a crédito tienen una serie de problemas, no sólo por lo que respecta a las altas tasas de interés, sino porque la principal institución que brinda prestamos a los ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), entrega el dinero en cantidades insuficientes y muchas veces a destiempo.

El problema de la comercialización es uno más, y uno de los más graves en los ejidos. A pesar de que los campesinos hayan obtenido una buena cosecha, esto no les garantiza buenos ingresos, ya que muchos de sus productos son perecederos o se venden en

condiciones de urgencia a intermediarios que obtienen mejores ganancias.

En más de las dos terceras partes de ellos sus habitantes sólo obtienen ingresos derivados de sus actividades agropecuarias equivalentes al 40 por ciento de un salario mínimo actual.

Por tanto, existen muchos ejidos que no son viables económicamente y, aunque se volvieran unidades independientes, dada la pobreza de sus recursos, difícilmente podrían convertirse en unidades de producción que pudieran satisfacer las mínimas necesidades de sus moradores.

Después de este somero estudio sobre la situación actual del campo mexicano y en especial de los ejidos, podemos observar que aunque los campesinos tengan seguridad sobre sus tierras, se busque la capitalización y la producción como paso siguiente a la reforma agraria; la nueva ley agraria no ha cumplido con sus propósitos; además, esta nueva legislación contempla la creación de nuevos ejidos, pero en las condiciones actuales del campo mexicano no es posible seguir acrecentando el problema al que se enfrentan los ejidos. Por todo lo anterior se hacen proposiciones con la intención de resolver de alguna manera todos los problemas antes planteados para que una vez resueltos o cuando menos ya no sean tan graves se puedan constituir nuevos ejidos que eleven el nivel de vida de los ejidatarios y contribuyan al desarrollo de la nación.

PROPOSICIONES

1. Creación de infraestructura agrícola, principalmente de riego en todas las regiones (sin excepción), donde la tierra este improductiva, para aplicar mejores y nuevas tecnologías que aumenten la productividad y rentabilidad de las tierras; así como la creación de presas, bordos y canales para garantizar el riego, buscando involucrar al sector privado en estas inversiones a cambio de estímulos fiscales en sus actividades.

2. Proporcionar créditos institucionales oportunos y suficientes, a tasas preferenciales para la compra de equipos e insumos, plantas procesadoras e instalaciones para la comercialización de sus productos. Dichos créditos podrían ser pagados en forma proporcional a lo cosechado y de esa forma no se dejaría descapitalizado al productor.

3. Creación de fideicomisos en los que el gobierno sea el fideicomitente, Banrural el fiduciario y los productores fideicomisarios para situaciones extremas en las que éstos últimos necesiten recursos adicionales para su producción, previo estudio para comprobar dichas necesidades, además de establecer un comité para vigilar el adecuado funcionamiento del fideicomiso.

4. Institución de patronatos para el desarrollo agropecuario en cada estado, integrados por productores, universidades y el

gobierno que tengan como objetivo impartir programas de capacitación, dirigidos principalmente a ejidos y pequeños propietarios, en temas tan importantes como mantenimiento preventivo de tractores e implementos agrícolas, preparación de siembras mediante las técnicas más avanzadas, uso de fertilizantes, manejo de suelos, control de plagas, manejo de cosechas y aplicación de tecnología para mejorar la producción.

5. Realización de ferias agrícolas en las que productores, proveedores y toda la comunidad agrícola nacional y extranjera exhiban sus productos, negocien con los mismos, se intercambie tecnología y se consigan inversiones.

6. Mejorar la enseñanza universitaria en aquellas áreas que se relacionan con el ramo agrícola, con el fin de que los estudiantes y profesionistas pongan al día sus conocimientos y sobre todos que éstos se ajusten a los requerimientos de cada región.

7. Fijación de precios de garantía para los productos del campo, que aseguren una justa remuneración para los campesinos.

8. Todas las tierras confiscadas a los narcotráficantes, así como aquellas que excedan los límites permitidos por la ley y sean fraccionadas se entreguen a ejidatarios que tengan las parcelas más pequeñas para crear nuevos ejidos y de esta manera se combatiría el

minifundio que afecta a la productividad, además, de que se beneficiarían con las exenciones fiscales ya existentes.

9. Fomentar entre los ejidatarios los contratos de asociación en participación con particulares para que obtengan más recursos, produzcan en mayor cantidad y con mejor calidad, así como diversificar los cultivos y las actividades del ejido y en consecuencia se generen empleos, una vez logrado esto, los ejidos pueden celebrar contratos de abastecimiento con tiendas y supermercados.

10. Proporcionar a través de la procuraduría agraria asesoría a los ejidatarios que se asocien con particulares para que no queden en desventaja debido a su desconocimiento de las leyes.

CONCLUSIONES

1. El inicio de la reforma agraria mexicana se da con la expedición de la ley del 6 de enero de 1915, la cual reconoce los grandes problemas existentes en el campo en esa época e inicia la restitución de las tierras, bosques y aguas a favor de los pueblos despojados, así como la dotación a los núcleos de población que carecían de ellas.

2. El artículo 27 de la constitución de 1917 estableció la soberanía del estado mexicano sobre su territorio, destacando el poder que éste tiene dentro de los límites del territorio nacional; contempló por primera vez a nivel constitucional el principio de la función social de la propiedad en beneficio de la sociedad e instauró los lineamientos de un nuevo orden jurídico agrario en México.

3. La legislación agraria que estuvo vigente de 1920 a 1927 analizada en este estudio, procuró ante todo beneficiar a los núcleos de población mediante la organización del sistema ejidal mexicano; la declaración de que las tierras ejidales son inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransferibles; la institución de comisariados ejidales y de consejos de vigilancia para el mejor funcionamiento de los ejidos; la eliminación de las categorías políticas para que todos los solicitantes de tierras

tuviesen derecho de recibirlas y la disminución del número de individuos capacitados para obtener una dotación.

4. La ley federal de reforma agraria expedida 54 años después de la constitución de 1917 siguió protegiendo la propiedad social de los núcleos de población que fueron despojados de sus tierras y aguas, demostrando con esta regulación el interés que tenía el estado por repartir la tierra, ya que era una de las metas del constituyente de 1917.

5. La Ley Federal de Reforma Agraria mantuvo un objetivo central, que era el de entregar la tierra a quien verdaderamente la trabajara y en el procedimiento se estableció la doble vía ejidal para dotar de tierras a los solicitantes en caso de que su solicitud de restitución no prosperara y de esta forma adjudicar las tierras y aguas a favor del núcleo agrario.

6. La Ley Federal de Reforma Agraria intentó satisfacer las necesidades de los núcleos de población, lo demuestra el hecho de que estableció la ampliación de ejidos cuando no era suficiente para satisfacer sus necesidades agrarias. Además, se crearon nuevos centros de población en lugares distintos a los de su residencia con el fin de cumplir con la obligación constitucional de proporcionarles tierras.

7. La Ley Federal de Reforma Agraria entendía al ejido como una entidad jurídica protegida por el Estado y con características adecuadas a un México predominantemente rural.

8. La reforma al artículo 27 constitucional y a su ley reglamentaria en materia agraria de 1992 ya no establece esta obligación en lo relativo al reparto de tierras ya que no tiene justificación, porque actualmente ya no existen tierras para seguir satisfaciendo las solicitudes de los campesinos.

9. Además, se establece el rubro de la justicia agraria con la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, así como el de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la libertad de administrar los bienes al otorgarse personalidad jurídica a los ejidos y comunidades.

10. La reforma constitucional busca un cambio profundo en el campo para conseguir inversión, creación de sociedades civiles y mercantiles, utilización de mejores tecnologías, producción a gran escala, comercialización y exportación de los productos agrícolas, lo cual no se ha realizado completamente por estar planeado a largo plazo, provocando que sólo se produzca para autoconsumo.

11. La creación de nuevos ejidos puede ser una solución a problemas como el desempleo, el minifundio y la baja productividad; siempre y cuando tengan acceso a créditos y facilidades para la

comercialización de sus productos, estímulos fiscales, además, de una adecuada e integral planeación agropecuaria en la que se tome en cuenta a todos los pobladores del campo, para que contribuyan permanente y significativamente a resolver las dificultades económicas y sociales de México. .

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, y Venegas Trejo, Francisco, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa, 1992.
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 3a. ed., México, UNAM, 1979.
- Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, 10a. ed., México, Edit. Porrúa, 1991.
- De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario Mexicano, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, 1983.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Modernización del Derecho Mexicano, (reformas constitucionales y legales), México, UNAM, 1993.
- Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1991.
- Luna Arroyo, Antonio, Derecho Agrario Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1975.
- Luna Arroyo, Antonio, y Alcerreca, Luis G., Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1982.
- Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, 2a. ed., México, Edit. Harla, 1992.
- Mendieta y Nuñez, Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, 17a. ed., México, Edit. Porrúa, 1981.
- Pereznieto Castro, Leonel, (compilador), Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, México, Edit. Porrúa, 1992.
- Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Anteproyecto Básico del Reglamento Interno del Ejid, México, 1996.
- Rivera Rodríguez, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, México, Edit. McGraw-Hill, 1994.

- Romero Apis, José Elías, y Valdez Abascal, Rubén. (coordinadores). La Modernización del Derecho Mexicano. México, Edit. Porrúa, 1994.
- Ruíz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. México. UNAM, 1987.
- Tellez, Luis. (coordinador). Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993.

HEMEROGRAFIA

- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional. México. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.
- H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Crónica Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. México. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1991).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformada por decreto del 6 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación).
- Ley Agraria (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992).
- Ley Federal de Reforma Agraria (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971).
- Código Fiscal de la Federación (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981).
- Ley del Impuesto Sobre la Renta (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980).

Ley del Impuesto al Valor Agregado (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978).

Ley del Impuesto al Activo (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988).

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación.