

190

008269 2eq.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ACATLAN, EDO. DE MEX. ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN 30/11/91 AM 11 48

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

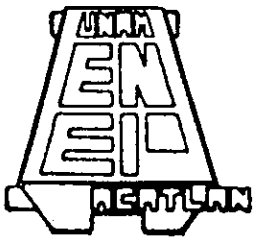
LOS
ESTUDIOS
DE

LA INSEGURIDAD JURIDICA DEL EJIDO Y LA
GARANTIA DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA
COMO SOLUCION AL SECTOR AGRARIO

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS ALBERTO MALDONADO DIAZ

ASESOR: JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

260027



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Si logras conservar intacta tu firmeza cuando todos vacilan y
tachan tu entereza; si a pesar de esas dudas mantienes tus
creencias sin que te debiliten extrañas sugerencias; si puedes
esperar, e inmune a la fatiga y fiel a la verdad, reacio a la
mentira, el odio de los otros te deja indiferente, sin creerte por
ello muy sabio o muy valiente . . .
lo que existe en el mundo en tus manos tendrás.
! Y además hijo mío, un hombre tú serás!

(Rudyard Kipling)

AGRADECIMIENTOS

Con Admiración y Cariño

**A ese hombre que ha sido ejemplo en
mi vida desde que tome conciencia;
que incondicionalmente a respaldado y
apoyado mi formación y al que
orgullosamente puedo llamar Padre.**

Gracias

Con Amor

**A mi Madre y Hermanas por
poder contar con ellas en
cualquier momento de la vida.**

Con Orgullo, Honor y Respeto

**A mi Universidad Nacional Autónoma
de México, Profesores y Amigos por
todo lo brindado.**

A la Memoria

**De mi hermano Edmundo y de mi
segunda madre "Tía Luisa".**

INTRODUCCION	2
CAPITULO I	
MARCO HISTORICO DEL EJIDO.	
1.1 Antecedentes del ejido y conceptualización	3
1.2 El Porfiriato	12
1.3 Primeras Rebeliones Campesinas	17
1.4 Zapata y el Plan de Ayala	20
1.5 Villa y su Legislación.	23
1.6 Carranza y el poder de las Reformas.	25
CAPITULO II	
POLITICA PRESIDENCIALISTA AGRARIA.	
2.1 Concepto de Política Agraria	29
2.2 La Reforma Agraria.	30
2.3 Evolución Legislativa.	33
2.4 Análisis de la evolución del Artículo 27 Constitucional.	36
2.5 Análisis a la Ley Federal de la Reforma Agraria.	45
CAPITULO III	
EL LLAMADO NUEVO DERECHO AGRARIO.	
3.1 Reforma Constitucional de 1992.	57
3.2 Desventajas de la Propiedad Privada y Social.	63
3.3 El Dominio Pleno y sus limitaciones.	70
3.4 La ineficacia de los Organismos y Autoridades Agrarias.	73
CAPITULO IV	
PROPUESTA DE REESTRUCTURACION AL CAMPO MEXICANO.	
4.1 Creación de una Legislación Funcional.	82
4.2 La Iniciativa Privada en el campo.	87
4.3 Organismos y Autoridades necesarias.	90
4.4 El Trabajador Campesino Nacional.	94
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFIA	100
CITAS	103

INTRODUCCIÓN

El agrarismo en México, con todo y sus formas sociales de tenencia de la tierra, ha demostrado con el pasar de los años, que no ha sido ni será la forma mas eficaz para erradicar la pobreza, la marginación y la improductividad en el campo nacional. Los objetivos con los que fue trazada la llamada Reforma Agraria, lejos de haberse adecuado a un proceso dinámico en sus ordenamientos legales, se han quedado estancados en teorías e ideales socialistas utópicos a lo largo de su historia y que poco o nada han beneficiado a los sujetos para quienes supuestamente fue creada. Esta Reforma Agraria solo ha arrojado resultados para aquellos políticos que la han utilizado como estandarte para sus intereses personales.

La falta de balance en el orden jurídico mexicano no llega a constituir una totalidad orgánica o sistemática; ya que la multitud de preceptos de distinto origen y de contenido dispar del Derecho Social con respecto al Derecho Privado, el cual a diferencia del primero, si ha evolucionado paulatinamente, por lo que el atraso de aquel ha ocasionado que no exista una conexión entre preceptos jurídicos, que aunque son de distinta naturaleza, forman parte de la misma estructura jurídica, que tiene forzosamente que ser unitaria y conexa por ser voluntad del mismo Estado, como lo estipula la Filosofía del Derecho.

Es por esto que el Derecho Agrario Mexicano está sumido en el más profundo de los atrasos legislativos, porque además de lo ya dicho, los intereses con que es manejado caen en el grave error de ser voluntad del Estado, pero al que se concibe no como una construcción jurídica formal, sino como un fenómeno real de voluntad psicológica de unos cuantos hombres en el poder.

Tomando en consideración lo anterior, es que existe la necesidad de reestructurar el mal planeado Derecho Agrario y sus formas anacrónicas e improductivas figuras jurídicas, para hacerlas más acordes con la realidad histórica que hoy vivimos, eliminando toda forma ajena a los objetivos propios de la actividad agropecuaria y de la propiedad.

Es por esto que en la presente Tesis proponemos la total eliminación de la inseguridad jurídica en el campo, con la eliminación del régimen socialista en la tierra y promulgando el derecho a ésta a cualquier individuo que así lo desee, constituyendo una propiedad privada pura.

Capítulo I

Marco Histórico del Ejido

1.1 ANTECEDENTES DEL EJIDO Y CONCEPTUALIZACION

Epoca Prehispánica.

Podemos encontrar en el calpulli de los aztecas el antecedente que mejor se adecua a la figura jurídica del Ejido, entendida esta última no como la han definido los diccionarios de la lengua española o jurídicos de otros países, como España o Argentina, sino como es concebido en nuestro País.

El calpulli o chinancalli, como también se le ha llamado significa barrio y era la base para la división política y geográfica de los aztecas, era además una de las formas de tenencia de la tierra que existía en esa época y era de naturaleza comunal. En un principio el calpulli era integrado por individuos con lazos de parentesco pero que más tarde se fueron componiendo por vínculos políticos u organizacionales.

En cada calpulli existían tierras de labor denominadas calpullalli o calpullalli, definiciones que varían de acuerdo al tratadista que las mencione, pero que significan lo mismo.

Reafirmamos lo anterior con lo citado por el Profesor Isaías Rivera Rodríguez al hablar de las formas de propiedad comunal y que hacemos mención al decir:

"La sociedad se basaba en calpullis o barrios. Estas organizaciones detentaban la posesión de cierta superficie denominada calpullalli, asignada para su explotación y, por ende, para la subsistencia de cada familia, la cual tenía la obligación de cultivarla, so pena de perder la parcela." (1)

Para el maestro Antonio de Ibarrola no existe posición en contrario a lo que afirma el Profesor Rivera Rodríguez en cuanto al fondo, sino que en cuanto a la palabra calpullalli y que, de acuerdo con él, era:

(1) RIVERA RODRÍGUEZ ISAIAS. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Ed. Mc.Graw-Hill, México, 1996. P.19

"La parte cultivable [...] distribuida en parcelas arables entre los jefes de familia por un anciano, el pariente mayor..."(2)

Aspectos comunales que ponen de manifiesto la similitud que tenían tales figuras con el actual ejido mexicano y que si tomamos en cuenta las principales características de estas figuras como lo hace el Profesor José Ramón Medina Cervantes, podemos comprobar tal afirmación:

"Se asignaban las parcelas exclusivamente a los miembros del calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de los predios.

Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.

No se podía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del calpulli se lo arrendaba a otro calpulli para satisfacer un servicio público.

La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse, se le privaba de los derechos de la parcela y ésta se reintegraba al calpulli para ser adjudicada a otra persona.

Mediante herencia se transmitía la parcela a los descendientes.

En caso de no haber familiares, la parcela se reintegraba al calpulli." (3)

Por todo esto creemos que, dadas las características de las tierras comunales de los aztecas es por lo que, con el paso de los siglos, tendían influencia en las definiciones de las propiedades de los indígenas y más tarde de campesinos.

Epoca Colonial.

En la Nueva España se mezclaron conceptos españoles de tenencia de la tierra, como lo fueron el Ejido y la Dehesa con el Calpulli o chinan-

(2) DE IBARROLA ANTONIO. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, México 1983. P.62

(3) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. Derecho Agrario. Ed. Haria, México 1989. P.38

calli aztecas, para denominarse en lo subsecuente sólo como Ejido y que tuvo principalmente dos objetivos:

- 1 Que los indígenas tuvieran una porción de tierra en donde sembrar toda clase de semillas para el consumo de los individuos que la integraban, y
- 2 Que los españoles siguieran teniendo derecho a lo que conocían en España como Dehesa y Ejido, pero fusionados en un solo concepto.

De tal suerte existían dos tipos de ejido en la Nueva España, el de los indígenas y el de los españoles.

Pero vayamos primero a la definición de los conceptos españoles de que hablamos, ya que los conceptos aztecas ya los analizamos. La maestra Martha Chavez Padrón conceptualiza estas figuras de la siguiente manera:

"El ejido español es un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos.

La Dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido." (4)

Sin embargo, no obstante que existían dos tipos de ejido, en la Nueva España, con el pasar del tiempo el Ejido español desapareció y sólo quedó el del indígena, el cual es definido por el ilustre Profesor Ignacio Burgoa Orihuela al decir:

"En el derecho de la Nueva España se aplicó el nombre de 'ejidos' a los lugares donde los pueblos o reducciones de indios pudieran tener sus ganados, distinguiéndose de los fundos legales en que estos comprendían las mismas porciones territoriales donde se asentaban los pueblos, identificándose con estos". (5)

(4) CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, México 1992. P.171

(5) BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, México 1989. P.135

Fue de esta manera como el término de Ejido fue tomando un nuevo sentido en nuestro país, totalmente diferente a lo que se entendía por tal en otros países. Y es que debido a las características comunales de beneficio colectivo con las que había sido dotada esta figura y una vez terminada la época de dominio español en nuestro País y llegada la Revolución Mexicana, los máximos líderes del movimiento la tuvieron que tomar en cuenta, dadas las condiciones de explotación, abuso y miseria en que se encontraban los indígenas mexicanos, ya para entonces campesinos, debido a la política porfirista basada en el liberalismo y que tuvo como máxima expresión en el campo los famosísimos 'latifundios', que tantos estragos causaron en nuestro País.

Epoca Revolucionaria y Posrevolucionaria.

Sin duda, el mejor antecedente del Ejido en estas dos etapas históricas de México lo constituye el discurso pronunciado por el Licenciado Luis Cabrera en la XXVI Legislatura del Congreso desde la Cámara Baja, el 3 de diciembre de 1912. Este personaje político pasó a la historia legislativa del País ya que su discurso dejó un precedente importantísimo para la elaboración de la Ley Agraria de 1915, que pasó también a ser el antecedente inmediato del Artículo 27 de nuestra actual Constitución Política.

El Licenciado Cabrera no sólo se limitó a la exposición del problema agrario de su época, sino que propuso algo totalmente radical para aquel tiempo en cuanto a Derecho social se refiere: la reconstitución del ejido para los pueblos y la expropiación de propiedades para cubrirlas, dotando a aquellos que no lo tenían y para aumentar la extensión de los ya existentes.

Sin embargo, Luis Cabrera no concibió el Ejido como un ente autónomo e independiente de la propiedad privada, ya que lo precisó como algo complementario del salario del trabajador del campo, ya que como el mismo lo dijo, según cita textual del libro de la maestra Chavez Padrón:

"Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos, como medio de complementar el salario jornalero". (6)

(6) CHAVEZ PADRON MARTHA, op.cit. p.261

Luis Cabrera proponía para lograr este objetivo social lo siguiente:

- Que se expropiaran tierras a las grandes extensiones por causa de utilidad pública.
- Su explotación sería de forma comunal.
- Que el propietario fuera la Federación y poseedor el ejidatario, para subsanar la falta de personalidad al crearse el ejido.
- El ejido tendría la característica intrínseca de ser inalienable.
- El ejidatario trabajaría seis meses en el ejido y otros seis como peón.

Pero debido al estallamiento de la Revolución cobraba más fuerza en el País, su propuesta no fue tomada en cuenta como pudo haber sido; no obstante, una vez que concluyó la lucha armada y se consolidó el gobierno revolucionario por conducto de Venustiano Carranza, fue cuando éste le solicitó a Cabrera la elaboración de una norma legal agraria en donde fueran retomadas sus ideas; una vez hecho lo anterior, se le encomendó a Cabrera que en base a esto, elaborara una legislación en 1915, la cual, según Medina Cervantes, se resume en los siguientes puntos:

“Artículo 1º. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2º. Faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y así reconstruir, dotar o ampliar ejidos.

Artículo 3º. Participación de los gobiernos de los Estados y de los municipios en las expropiaciones.

Artículo 4º. La propiedad ejidal pertenecerá al Gobierno Federal y la posesión y usufructo a los ejidos, bajo la supervisión de los ayuntamientos.” (7)

Los cuales, por su contenido social, pasaron a ser el antecedente directo e indiscutible para la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917.

(7) MEDINA CERVANTES. JOSE RAMON. Op.cit. p.130

Concepto de ejido en la actualidad.

Definir propiamente lo que es el ejido es muy difícil, ya que el significado etimológico y el que en un principio le han dado en otros países difiere mucho de lo que en México se entiende por tal, ya que en ninguna de las diversas leyes agrarias que han existido en México lo han podido hacer o no han sido tan claras.

En su significado etimológico, la palabra 'ejido' proviene del latín 'exitus' que significa salida y que al ser aplicada al Derecho Agrario quiere decir 'lugar a la salida del pueblo'. Tomando en cuenta esto, en España se aplicó por primera vez este concepto, mismo que subsiste hasta la actualidad y que, según definición hecha por la Nueva Enciclopedia Jurídica de este país, se define así:

"Ejido.- es el campo o tierra que está a la salida del lugar o pueblo y que no se planta ni se labra, siendo común para todos los vecinos, que suelen destinarlo a eras para descargar o limpiar mieses." (8)

Con igual sentido y naturaleza, Argentina también tomó este concepto, definiéndolo dentro de su derecho de la siguiente manera, según Guillermo Cabanellas en su diccionario jurídico:

"Ejido.- Campo o tierra que está al final de un lugar habitado y limitado por él, donde no se labra, planta ni siembra, por estar reservado para las eras y reunión del ganado. La voz proviene del latín 'existus', salida." (9)

Sin embargo, en nuestro país, aunque en un principio (durante la conquista) se aplicó esta definición original, con la influencia del derecho azteca, en especial del calpulli, fue adquiriendo una fisonomía propia y con la cual se amparaba la propiedad indígena para que realizaran sus labores, pero debido a sus limitaciones al concluir la Independencia, se volvió a gestar una fi-

(8) MARCAREÑAS, CARLOS E. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ed Seix, S.A., Barcelona, España 1956. P.160

(9) CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1972. P.395

gura más compleja la cual, llegando el período revolucionario, se fue concretizando, ya que debido al espíritu social que imperaba en la época pudo verse materializado y en particular, gracias al discurso de Luis Cabrera, que ya comentamos.

Fue entonces que, a partir de esa época, la nueva idea del ejido fue tomando características propias y se mezcló con las legislaciones agrarias, las cuales no han hecho una definición amplia y concreta de lo que es éste; sin embargo, diversos juristas mexicanos han hecho las suyas tomando en cuenta el carácter de éste; así pues, para el Licenciado Medina Cervantes:

“El ejido es una empresa social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la organización socio-productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral.” (10)

Para el Maestro Burgoa Orihuela, el ejido puede definirse de la siguiente manera:

“Ejido.- Desde el punto de vista semántico, o sea, al través de la evolución que la palabra 'ejido' ha experimentado, por tal se entiende ya una comunidad agraria, esto es, a un grupo humano asentado sobre un determinado territorio y al que le han dotado o restituido de tierras y aguas. En consecuencia, el término 'ejido' presenta dos acepciones admitidas indistintamente por el uso común e inclusive, empleadas por la misma Constitución, a saber: la que implica porción territorial que se entrega a una comunidad agraria para su disfrute, aprovechamiento o explotación y la que entraña a la propia comunidad como grupo humano”. (11)

No obstante que estos conocedores del derecho agrario y constitucional tienen una misma idea de lo que en sí entraña la figura del ejido y que pudieran ser calificadas de excepciones, nosotros tomaremos como de oficial la definición hecha por el gobierno mexicano en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural que se celebró en la sede de FAO, Italia en 1979 y

(10) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. Op.cit. pp. 327-328

(11) BURGOA ORIHUELA IGNACIO, op.cit. p. 135

que cita Mario Ruiz Massieu en su libro y que a la letra dice:

"...el ejido es una sociedad, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible, sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a su organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio." (12)

Esta definición que fue hecha estando en vigor la inmediatamente anterior Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y aún pese a que hoy es aplicable la Ley Agraria de 1993 debido a las reformas hechas al Artículo 27 de la Constitución Política de nuestro País, puede seguir teniendo validez, ya que, aunque éstas han sido profundas, no han desvirtuado la naturaleza jurídica del ejido. Lo que sí cabría resaltar es que con esta reforma presidencial se reconoce explícitamente la personalidad jurídica a los núcleos de población, tanto ejidales como comunales, según lo menciona la Ley en vigor en su Título Tercero, Capítulo I, Sección Primera Artículo 9º, que a la letra dice:

"Artículo 9º. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier título." (13)

Por lo tanto y no obstante que el ejido en España y otros países ha seguido teniendo la misma significación, en México con el transcurrir de los años y con la influencia de sus ideales revolucionarios sociales, ha tomado características propias que lo han llevado a ser considerado en enciclopedias jurídicas tan importantes como OMEBA, que define el concepto original y hace un apartado para el concepto mexicano, definiéndolo así:

"Ejido.-...

(12) RUIZ MASSIEU, MARIO. Derecho Agrario Revolucionario. UNAM, México 1987. P. 235

(13) NUEVA LEGISLACION AGRARIA. Procuraduría Agraria, México 1993. P. 43

A su vez, nos encontramos con un tipo de propiedad agraria, especialmente en Méjico...

2. En cambio, el otro tipo de ejido puede caracterizarse como "la tierra dada a un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo en un principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible." (14)

De esta forma es que hemos analizado la evolución histórica del Ejido en México, su significado aquí y en otros países, así como las características con las que ha sido dotado a partir de las reformas constitucionales de 1992, las cuales hemos visto de una manera somera, dado que será en apartados siguientes donde los analizaremos debidamente.

(14) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo IX, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1969. pp. 878-879

1.2 EL PORFIRIATO

Es este período político de nuestro devenir histórico donde inicia una forma de gobierno de trascendencia histórica en la política agraria respecto a la tenencia de la tierra y que a la pos ocasionaría el inicio de la Revolución Mexicana, la cual trasformaría al País en lo político, social y legislativo y cuyos efectos podemos observar hasta nuestros días.

Observamos que la política de Porfirio Díaz tenía una clara tendencia liberal con el objeto de la formación de un sector social latifundista y laico con miras a desarrollar un Capitalismo Agrario sin limites en la propiedad de la tierra.

En un principio fueron las llamadas Haciendas o "unidades agrícolas", como las llama Manzanilla Shaffer, las encargadas de desarrollar este capitalismo porfiriano y en donde solo se cultivaban les mejores tierras, las demás se rentaban bajo un contrato de aparcería cuyo precio dependía de la finca.

Notamos que en este inicio de política gubernativa, todo era productividad y riqueza en las haciendas, pero por otro lado las comunidades agrícolas que habían sobrevivido al proceso del despojo de sus mejores tierras o sometidas a privatizaciones autoritarias del gobierno; enfrentaban una gran crisis económica que provocó que el nivel de vida descendiera gravemente en el sector campesino independiente e indígena.

Pero esta postura política porfiriana no surgió de la noche a la mañana, sino que tuvo sus orígenes en anteriores ideologías como la del Presidente Ignacio Comonfort, el cual sostenía una política gubernamental basada en el libre movimiento de la propiedad raíz, ya que consideraba que la falta de ésta era uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la nación, por lo cual, mediante la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, expedida por él, expropió toda finca rústica y urbana de propiedad o administrada por corporaciones civiles y eclesiásticas, dando con éste el primer paso a seguir para la transformación de la tradicional forma de tenencia de la tierra, pero de repercusiones historias y sociales como lo afirma el Doctor Is-aías Rivera Rodríguez:

"...esta ley tuvo repercusiones trascendentales sobre la tenencia territorial de los municipios, los tradicionales bienes de propios y las posesiones de las comunidades indígenas."

"...la aplicación de la ley, aunque tenía la intención de individualizar a la propiedad de los indios y transformar la posesión en dominio, generó toda clase de abusos..." (15)

Estas situaciones dejarían desprotegidos jurídicamente a las clases bajas y las cuales se consolidarían más tarde con la entrada en vigor de la Constitución de 1857, la cual tuvo gran valor llegado el Porfiriato, ya que elevaba a grado constitucional las ideologías antes mencionadas, al ser aprobado el artículo 27 constitucional referente a la propiedad. Tal artículo fue debatido por legisladores defensores del Derecho Social en el Congreso, como Ponciano Arriaga, que de haber sido tomada su postura, otro hubiera sido el destino del Derecho Agrario Mexicano, ya que como el decía:

"Se proclaman ideas y se olvidan cosas (...), nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los derechos positivos. La constitución debería de ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra." (16)

Es evidente que este legislador se encontraba en la minoría del Congreso, pero consideramos importante su postura política en favor del beneficio social.

Ante la abrumadora mayoría a favor de la política presidencial del Congreso, el artículo 27 quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 27.-La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en la que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad, o administrar por sí bienes

(15) RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS. Op. cit. p. 51

(16) Idem, P.53.

raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución". (17)

Consideramos que aunque dicho artículo acertadamente expropiara tierras a la Iglesia, tuvo una gran repercusión y efectos negativos en las comunidades indígenas y campesinas. Ante tal comentario estamos de acuerdo con la Licenciada Martha Chávez Padrón, quien afirma:

"La desamortización en contra de corporaciones eclesiásticas eran loables, pero de gran consecuencia, en relación a las civiles." (18)

Y es que la Iglesia se había apoderado tiempo atrás de grandes extensiones de tierra que mantenía ociosas y la mayoría carecía de algún título de propiedad. Pero al ser demasiado amplio el término "corporaciones civiles", solapó una infinidad de abusos y despojos, principalmente de los indígenas durante el Porfiriato. El contenido de este artículo, aunado con el contenido del artículo 72 de dicha Constitución, facultó al gobierno federal para legislar sobre baldíos, crear nuevas leyes como la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1863; la Ley de Colonización de 1883 y la creación de Porfirio Díaz: la Ley de Terrenos Baldíos de 1894.

De esta forma se consolidó el marco jurídico de la política Porfirista, que habría de seguirse durante su dictadura, el cual, al definir con la ley de 1863 por primera vez el concepto de terreno baldío, empezaría una serie de atropellos indiscriminados que se definió así:

"Todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, por la ley ni cedidos por lo mismo a título oneroso o lucrativo, a Individuo o corporación autorizada para adquirirlos..." (19)

Ley dictada durante el mandato de Don Benito Juárez y en la

(17) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México 1994. P.606.

(18) CHAVEZ PADRON MARTHA. Op.cit. p.233.

(19) TENA RAMIREZ FELIPE. op.cit., p 680.

cual se dio facultad a cualquier habitante de la República a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío, extensión que durante el período porfirista nunca se respetó sino por el contrario, fue alentado por el multicitado dictador como lo veremos más adelante. Esta medida jurídica solapó un sinnúmero de despojos y expropiaciones en propietarios que solo tenían pequeños errores o defectos en sus títulos de propiedad o en las medidas estipuladas en tales y que bajo el pretexto jurídico del artículo noveno, les fueron expropiadas :

"Artículo 9.- Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad judicial competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad de una denuncia de terrenos que no sean baldíos." (20)

Debemos considerar que al decir autoridad competente se refiere a los Juzgados de Distrito, ya que ellos eran los encargados de resolver tales controversias y los cuales, en la mayoría de los casos, resolvieron a favor de los denunciados, los cuales tenían mayor solvencia económica y un mejor conocimiento de las leyes.

Por otro lado, por lo que hace a los efectos jurídicos causados por la Ley de Colonización de 1883, encontramos la autorización por parte del Gobierno a las tristemente celebres "Compañías Deslindadoras" que se convirtieron en verdaderos exterminadores de la pequeña propiedad y poseedores de grandes extensiones en nuestro país. El objetivo principal de esta Ley fue el de colonizar aquellas zonas despobladas del territorio nacional, como lo dice el Licenciado Jesús Silva Herzog, ya que señala:

"El objeto de la Ley de Colonización de 1883 era la de traer colonos extranjeros para trabajar la tierra con nuevos y más aventajados métodos de cultivo de países como Francia, España, Italia, Alemania; principalmente." (21)

Además, claro, del deslinde, medición, fraccionamiento y valua-

(20) TENA Idem, D.680.

(21) SILVA HERZOG JESUS. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1990. P.113

ción de los terrenos baldíos o de propiedad nación para obtener los suficientes para que colonizaran y se establecieran en aquellos tierras, aquellos colonos que así los solicitaran. Así mismo tal ley en su artículo 3 y 4 sentaba las bases para la enajenación de los terrenos deslindados, el artículo 18 autorizaba a las compañías deslindadoras a operar en México. y el artículo 21 que otorgaba una compensación a dichas compañías siendo esta la tercera parte de cada uno de los terrenos deslindados a razón del trabajo y gasto realizado.

Asumimos que ante tales concesiones las compañías de deslindadoras vieron en nuestro país una forma de lucrar incomparable a la de otros naciones y con un apoyo casi incondicional, además de estar respaldadas por leyes nacionales.

Ya por último comentaremos dentro de este período dictatorial el estudio realizado a la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1884 y la cual fue la última de este decadente y mal planeado Capitalismo Agrario. Esta ley fue legislada y aprobada por el propio Díaz, la cual estaba basada al igual que sus correlativas en el Liberalismo Individualista que era la doctrina de moda en los países capitalistas de aquella época. A tal respecto la licenciada Chávez Padrón, al citar la exposición de motivos de dicha ley menciona:

"...los principios económicos sólo se movilizan y explotan dentro de un régimen de libertad que no debía admitir limitaciones."
(22)

Reafirmamos lo anterior con lo dicho por el entonces Secretario de Fomento, el Ingeniero Manuel Fernández Leal, el cual es citado por Silva Herzog:

"... los principios económicos establecen que la propiedad exige solidez y garantías que sólo circula y se explota con éxito en una atmósfera de libertad,..." (23)

De esta forma se dejaba clara la política de Porfirio Díaz con res-

(22) CHAVEZ PADRON MARTHA.,op.cit.,P238.

(23) SILVA HERZOG JESUS. op. cit. p. 6.

pecto a la tenencia de la tierra.

De la ley en cuestión solo fueron algunos puntos los de relevancia, ya que fue substancialmente la misma de su antecesora. Tal y como lo fue la división hecha al término de Terreno Propiedad de la nación, misma que se estableció en su artículo primero. Ampliando así la posibilidad de denunciar no solamente los baldíos sino también las nuevas divisiones de terrenos de la nación; Las demasías y excedencias, definiéndose las primeras como aquellas áreas que superan la superficie del título, pero que se encuentran confundidas dentro de él; y a los segundos como los terrenos que salen del título, que superan lo que éste ampara siendo en ambos casos, la posesión detentada por el titular. Otro de los puntos de relevancia en esta ley fue la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República y en el cual serían inscritos todos aquellos terrenos mencionados por esta ley y que habían sido sujetos a composición y que la autoridad competente había resuelto.

De esta manera concluiremos diciendo que la superficie agrícola del país en su mayoría era propiedad de hacendados y más tarde de 17 Compañías Deslindadoras como la Heart, por citar alguna, que adquirió en ese tiempo 7 000 000 de hectáreas gracias a la política porfiriana. Ante tal situación y crecer a millones los campesinos sin tierra, se fue generando lo que sería un estallido social que ocasionaría la substitución del régimen de propiedad individualista por uno de esencia social y de límites definidos.

1.3 PRIMERAS REBELIONES CAMPESINAS

El descontento ante la política del Gobierno con respecto a la tenencia de la tierra creció de forma que pequeños grupos se empezaron a manifestar, principalmente campesinos en diferentes puntos del territorio nacional. Ante tal situación encontramos que es a finales del año 1860 en que se dan las primeras rebeliones campesinas por la propiedad de la tierra, rebeliones que por el poder del gobierno y respaldo de la clase dominante eran rápidamente sofocadas pero que marcaron el inicio del gran descontento indígena y campesino y que con el tiempo se convertiría en una Revolución Social Nacional.

Nuestro objetivo no es mencionar todos y cada uno de los levantamientos campesinos e indígenas sino el citar algunas de las a nuestro parti-

cular punto de vista más significativos.

Es en el Estado de Hidalgo donde se dan los primeros movimientos armados, los cuales son originados por la falta de atención del Gobierno local hacia los tramites judiciales, emprendidos por los pueblos para la recuperación de sus tierras que les habían sido despojadas en 1867. Este levantamiento se inicia en 1877 en los pueblos de Tula, Pachuca y Actopan. Esta actitud tomada por los pueblos es considerada por Porfirio Díaz como revolución comunista como, lo cita Jean Meyer :

"Porfirio Díaz, en su informe del 16 de Septiembre de 1878 señala: la pretendida revolución comunista toma cada día mayor incremento en el Estado de Hidalgo..." (24)

El gobierno Porfirista, como lo observamos, señalaba de comunista cualquier manifestación que fuera en contra de su gobierno, con lo que reafirmamos su postura capitalista agraria.

En 1878 también se da un levantamiento armado en la Huasteca potosina debido a numerosas quejas hechas por sus habitantes y las cuales son ignoradas. El Estado de Morelos en 1879 también se manifiesta a través de los peones de la Hacienda de Aguegepan, declarándose en huelga; ante tal situación un hacendado llamado Manuel Mendoza Cortina, de la Hacienda de Cuauquiltla les manifiesta :

"La justicia para los nobles se ha ido al cielo; yo tengo al Presidente y al Gobernador de mi lado." (25)

Verdad por demás cínica, pero que reflejaba la situación jurídica en que se encontraban los peones de las haciendas de aquella época y en todo el País.

Toca el turno al Estado de Guerrero en 1894, este levantamiento es encabezado por un cura de nombre Felipe Castañeda del pueblo de Zum-

(24) MEYER JEAN. Las Rebeliones Campesinas. Cien Años de Clases en México. Ed. Quinto Sol, México
(25) Idem. P. 89

pahuacan y el cual, bajo las mismas consignas a los anteriores, tenía el objetivo de invadir Acapulco. Pero el Gobierno negocia con los rebeldes para calmar la situación y posteriormente asesina a los cabecillas.

Hemos dejado para el último, el conflicto sucedido con el Pueblo Yaqui de Sonora. por considerarlo el de mayor relevancia. El origen del conflicto se atribuye a un plan elaborado por ciertos políticos de aquel estado norteño, el cual tenía el propósito de despojar de las ricas y bastas tierras de los indios Yaquis, ubicadas al sur del Estado. Dicho plan vio su oportunidad cuando el Presidente manda un cuerpo militar a dicho estado, por lo que el Gobernador se adelanta a provocar a los Yaquis con falsas disposiciones del Gobierno tal y como lo cita Kennet Turner :

"...Enviaron supuestos agrimesores al Valle del Yaqui para poner mojones en la tierra y decir que la gente del Gobierno había decidido regalársela a unos extranjeros.(...) prendieron fuego a sus casas y abusaron de las mujeres..." (26)

Motivos que bastaron para encender la ira del pueblo Yaqui, iniciándose así una, guerra contra el gobierno en donde murieron miles de hombres de ambos bandos. Al poco tiempo fue capturado el líder del pueblo Yaqui, al que llamaban Jefe Cajeme, el cual fue ejecutado públicamente en 1887. Sin embargo, las luchas continuaron a cargo del teniente Tetabiatel pero debido al mayor número del ejercito nacional, sucumbieron, arrebatándoles sus tierras en 1894 y concediéndoselas a un general local de nombre Lorenzo Torres.

Son estas rebeliones campesinas un claro reflejo de la situación imperante y que poco a poco cuajaría en una Revolución Nacional y el surgimiento de líderes revolucionarios, con precedencia en el campo.

(26) KENNET TURNER JOHN. México Bárbaro. Ed. Costa-Amic, México, 1967. P. 77.

1.4 ZAPATA Y EL PLAN DE AYALA.

Es Emiliano Zapata Salazar, con su Plan de Ayala de los primeros líderes revolucionarios campesinos que buscarían cambiar el régimen jurídico de la tierra del Porfiriato, buscando hacerla de tipo social y de un principal alcance para las clases campesinas e indígenas que habían sido despojadas.

Emiliano Zapata, el llamado "Caudillo del Sur", salta a la escena revolucionaria motivado por el Plan de San Luis, elaborado por Francisco I. Madero y principalmente por lo estipulado en el artículo tercero, el cual contemplaba el ofrecimiento de restitución de tierras a sus antiguos y legítimos propietarios. Se incorpora al movimiento revolucionario con un número de hombres que apenas ascendía a setenta pero que más tarde crecería y se convertiría en uno de los principales grupos armados revolucionarios.

Pero al traicionarlo Madero, al firmar los famosos Tratados de Ciudad Juárez en los que negoció con representantes del gobierno Porfirista, la formación de un Gobierno mixto sin oposición armada a cambio de la renuncia al cumplimiento de su citado Plan; Zapata decide desconocerlo como máximo líder revolucionario y emprende la elaboración de un plan que complementará en lo agrario el Plan de San Luis pero que fuera de mayor alcance social. Por tal motivo y con la gran ayuda del profesor Otilio E. Montaña a quien algunos autores, como Andrés Molina Enríquez, consideran como el verdadero autor del plan, al decir:

"Ese Plan, obra exclusiva del señor profesor Otilio Montaña, que fue el verdadero sociólogo del Zapatismo..." (27)

Surge así el plan de Ayala, el cual sería de gran trascendencia para la historia política mexicana y uno de los más grandes logros de la clase campesina.

(27) MOLINA ENRIQUEZ ANDRES. Esbozo de la Historia de los primeros diez años de la Revolución Agraria. Comisión de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, México 1989. p. 82

El Plan de Ayala fue compuesto por un total de quince artículos, siendo los más importantes para nuestro trabajo los siguientes :

Artículo 1° y 2° que señalan a Francisco I. Madero como traidor y lo desconocen como Jefe Revolucionario y como Presidente de la República.

Artículo 6° el cual concedía la devolución de la posesión a los pueblos y ciudadanos que tuvieran sus títulos correspondientes de los terrenos, montes y aguas que les habían sido despojados por los latifundistas de aquella época. Pero con la concesión a estos últimos de acudir a tribunales especiales, los cuales se establecerían al triunfo de la Revolución y en los cuales podrían deducir sus derechos.

Consideramos a este artículo el de mayor repercusión en la política agraria presidencial subsecuente. Ya que Zapata señala de manera firme en su plan la idea restitutoria, además de establecer la inmediata posesión a sus legítimos propietarios. Este planteamiento del plan de Ayala lo hacía más radical que lo contenido por el de San Luis, ya que en éste solo se admitía la restitución previa revisión judicial.

Artículo 7°, este artículo determinaba la expropiación de tierras monopolizadas, previa investigación, para que los pueblos y ciudadanos de México crearan ejidos, colonias, fundos legales y tierras de labor, además de mantener la propiedad privada.

Analizamos que en el citado artículo aparecen diversos aspectos de gran relevancia para su época y de efectos en lo subsiguiente para la Constitución y Leyes Agrarias, ya que inicia la dotación de tierras a los pueblos que carecieran de ellas para que pudieran subsistir y tuvieran un mejor bienestar y mejoramiento en su nivel de vida, tal y como lo pudimos observar en el artículo 27 Constitucional hasta antes de la reforma de 1992, que puso fin al reparto agrario. Así mismo, este artículo séptimo del plan zapatista estableció la expropiación a los detentadores de tierras, previo el pago de la indemnización correspondiente, siendo ésta de la tercera parte de su monopolio. Es en este último donde notamos uno de los errores del plan en estudio, ya que Zapata no consideró las grandes extensiones de tierra que existían al norte del país y que aún con la expropiación contemplada seguirían siendo latifundios.

Otro aspecto importante que notamos en este artículo son las instituciones contempladas como forma de propiedad de la tierra, las cuales serían tomadas en cuenta para la Constitución de 1917, cambiándole los nombres por el de zonas urbanas ejidales y el de parcelas o unidades individuales de dotación. Así mismo contempla a la propiedad privada como otra forma de tenencia de la tierra, aspecto que es digno de alabanza, ya que de esta forma se impidió hacer del campo mexicano un ente socialista como el que existió en Rusia o que existe en Cuba.

Artículo 9º, este artículo señalaba los procedimientos que se seguirían respecto a los bienes que menciona el Plan en cuestión, adecuándolos a lo dispuesto por las Leyes de Desamortización y Nacionalización según conviniera por considerarlas norma y ejemplo.

Por tal motivo consideramos este estatuto como otro de los grandes errores cometidos por Zapata y Otilio Montaño, ya que como menciona, la exposición de motivos de la ley de Desamortización a que se refiere el objeto de ésta, era el de poner en el comercio los bienes amortizados y que estaban fuera de él; siendo de tal forma la venta, la renta o cualquier otra forma de comercio y no la restitución y la dotación los medios para adquirir la propiedad agraria. También por lo que hace a la ley de Nacionalización es un error aplicarla, ya que los objetivos y el momento era distintos, así como los sujetos a quien era dirigida; a esto último lo reforzamos con lo afirmado por Ruiz Massieu, quien afirma:

"...Emiliano Zapata aparentemente sufrió una confusión con la Ley de Nacionalización que posteriormente expidió Benito Juárez. El Artículo 9º por tanto, es de una vaguedad desoladora y a nuestro juicio, impracticable porque se trataba de problemas diferentes y de un momento histórico distinto." (28)

Siendo los sujetos de este Plan los campesinos e indígenas despojados o sin tierra y en una situación histórica distinta, como lo era una Revolución.

(28) RUIZ MASSIEU MARIO. Principios Agrarios del Plan de Ayala. Partido Revolucionario Institucional. México. 1990. P. 189

Concluiremos diciendo que el Plan de Ayala es una de las piezas clave para el cambio en el régimen jurídico de la propiedad de la tierra, al triunfar la Revolución, haciéndola de tipo social, ya que éste influyó para que los legisladores de la época tomaran su idea básica para la aprobación del artículo 27 constitucional de 1917, esencia del Agrarismo Mexicano y de leyes secundarias, relativas al campo, por lo que estamos de acuerdo con lo citado por Mendieta y Nuñez, al afirmar:

"...este Plan sirvió de bandera a la Revolución Agraria del Sur, que se prolongó durante muchos años. Influyó en los documentos oficiales y en leyes expedidas con posterioridad sobre la materia." (29)

Ante tal afirmación no nos queda más que agregar que el Plan de Ayala es el antecedente más claro del naciente Derecho Agrario Social, el cual tomará un gran auge en lo sucesivo.

1.5 VILLA Y SU LEGISLACION.

Es Francisco Villa o Doroteo Arango, que era su verdadero nombre, otro de los principales personajes en el movimiento revolucionario, esta vez por el lado norte del País, por su idea agraria de federalización del agrarismo. Ya que se proponía una Ley Agraria Federal que se adecuara a las condiciones particulares de cada Estado. Aspecto por demás interesante de analizar ya que si bien la propuesta de federalización de la ley era un gran acierto, por otro lado era un gran riesgo dejar a los Estados la facultad para resolver sus problemas agrarios. Y es que si Francisco Villa hubiera tenido la suficiente fuerza para imponerse a los constitucionalistas, encabezados por Venustiano Carranza y haber llegado a una buena negociación con Zapata, otro hubiera sido el destino de la tenencia de la tierra en nuestro País. Postura que compartimos con Silva Herzog:

(29) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa, México 1977. p. 183.

"...si Villa hubiera triunfado y no hubiera tenido ningún efecto el decreto del 6 de enero, tal vez hubiera quedado vigente la ley del villismo; pues bien suponiendo que así hubiese sido, estamos persuadidos de que todavía existirían numerosos grandes latifundios, porque los Estados nunca habrían dispuesto de los recursos necesarios..". (30)

Sin embargo, encontramos en la Ley Villista una carencia de un verdadero sentimiento campesino como el que tenía Zapata; era más una Ley que trataba de llenar el hueco del reclamo social agrario que demandaba el pueblo revolucionario. Por tal motivo, esta ley tenía más defectos que aportaciones. Esta Ley, entre otras cosas, establecía:

1. La incompatibilidad de grandes propiedades territoriales con la paz y prosperidad del País.
2. La otorgación de facultad para determinar la solución de problemas agrarios a cada Estado de la República.
3. La declaración de utilidad pública de las grandes propiedades, previo fraccionamiento e indemnización.
4. La expropiación de aguas, manantiales, presas o cualquier otra procedencia y no sean aprovechadas.

Es evidente que dicha Ley era más atrasada que el propio Plan de Ayala o que la ley Carrancista, pero su análisis es importante como documento histórico y por los motivos antes citados.

(30) SILVA HERZOG JESUS. Op. Cit. p. 120

1.6 CARRANZA Y EL PODER DE LAS REFORMAS.

Hemos dejado a Venustiano Carranza para el final de nuestro marco histórico, ya que es él quien triunfa en la Revolución y por consiguiente quien definirá con gran influencia en la política agraria que se tomará en el País en lo sucesivo. Consideramos que el motivo que influyó para que Carranza triunfara por encima de los otros líderes revolucionarios fue su postura nacionalista que, a diferencia de Zapata y de Villa, no se limitó a la satisfacción de problemas sociales de una región, sino que enfocó la integración de sus ideas hacia todo el País. A este respecto la Profesora Gloria Delgado de Cantú sostiene:

"...cuando Carranza parecía obstinarse en un cambio puramente político, extendía sus objetivos a niveles nacionales y consideraba necesario dejar fuera de sus planes políticos a quienes como Villa y Zapata, podrían provocar el estado de guerra civil, sacrificando al País en aras de intereses regionales." (31)

Sin embargo, pese a que esto le valió para que se constituyera como el máximo jefe revolucionario y más tarde como Presidente de México; también fue motivo para que políticas externas, muy en lo particular de Estados Unidos de Norteamérica, influyeran en la vida nacional, como la del Presidente Woodrow Wilson, quien condicionó el reconocimiento de Carranza como jefe del gobierno a la iniciación de una Reforma Agraria.

Esta Reforma Agraria de contenido revolucionario pero de origen Estadounidense, la podemos afirmar con lo escrito por uno de los máximos líderes revolucionarios mexicanos, Ricardo Flores Magón en 1914:

"Wilson (Presidente de los Estados Unidos) se mostró hace unas cuantas semanas muy celoso porque se introdujera en México la reforma agraria, y hasta recomendó con gran énfasis a sus representantes en las conferencias del Niágara que no admitieran nada que no llevase envuelto el propósito de repartir las tierras a los trabajadores mexicanos..." (32)

(31) DELGADO DE CANTÚ GLORIA M. Historia de México 2.Edi. Alhambra Mexicana. México 1993. p.51

(32) FLORES MAGON RICARDO. LA Intervención Americana en México. Ed. Antorcha. México 1981.p.87

Tal afirmación tal vez no pueda ser entendida por aquellos que han creído que el verdadero origen de la Reforma Agraria son los ideales puramente nacionales; pero si tenemos en cuenta que los agricultores norteamericanos, a partir de esa época, empezaron a tener mayores beneficios que el mexicano, ya que lo sacaron totalmente del mercado y mientras se esperaba la estabilización del País, tuvieron que comprarle a estos lo necesario para cubrir las demandas alimenticias. Esto puede aunarse a que posterior con la Reforma se generalizó un empobrecimiento nacional de las clases campesinas, originando principalmente en el norte del País que éstas se fueran convirtiendo en la principal fuente de mano de obra barata para los Estados Unidos.

Ante tal situación surgió el Plan de Veracruz el 12 de Diciembre de 1914, con lo que se ampliaba el contenido del Plan de Guadalupe tanto en aspectos políticos como sociales. Dentro de lo social encontramos lo relativo a la propuesta de sancionar leyes agrarias que disolvieran los latifundios y se favoreciera la formación de la pequeña propiedad; la restitución de las tierras despojadas a campesinos e indígenas; así como la autorización al jefe de la Revolución para expropiar tierras por causa de utilidad pública, fundar pueblos, así como repartir tierras a campesinos.

De tal suerte, el 15 de enero de 1915 surge la primera ley agraria elaborada por Luis Cabrera que daría la pauta para que, en lo sucesivo, se elaboraran legislaciones con estos mismos principios y que consolidarían el régimen social de la tierra y la sanción de los latifundios, pero creadoras de un gran problema a futuro y que aún en nuestros días es la principal causa del atraso agrario: "el minifundismo"; el cual se fue creando con la idea absurda de que dando tierra a los pueblos y campesinos pobres estos mejorarían su nivel de vida y se mejoraría la producción en el campo. De tal afirmación que hacemos, concordamos con lo dicho por el Lic. Antonio de Ibarrola :

" Desde entonces comenzó a crearse con mayor o menor buena fe o con ausencia absoluta de ésta, que el problema agrario puede solucionarse distribuyendo tierras, lo que en equivale en otras palabras a distribuir miseria." (33)

Por lo que consideramos que aparte de la presión existente por parte de Estados Unidos hacia la política mexicana también un factor deter-

(33) IBARROLA ANTONIO DE. Op.cit. p.127

minante en el fracaso de la Reforma Agraria en México fue la carencia de políticos capaces y visionarios que no consideraron los diversos factores que le son indispensables a la Agricultura para su buen funcionamiento. Tal situación la compartimos con el Lic. Ibarrola:

"Desgraciadamente no se piensa aquí que al adjudicar un terreno a un agricultor pobre es aumentar su pobreza si no se le ha dotado de una sólida instrucción y si no se le ha proporcionado elementos decorosamente amplios para el cultivo." (34)

Tales carencias y situaciones hicieron que el mal logrado Derecho Agrario en México fuera carente de una buena planeación y de resultados concretos.

Es necesario que dejemos claro que Carranza inició el concepto de reparto agrario y que aunque no lo llevó a la práctica, si dio nacimiento a la burocracia agraria, creando la Comisión Nacional Agraria que es el antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria; la Comisión Local Agraria, antecedente de las Comisiones Agrarias Mixtas en vías de extinción; y los Comités Ejecutivos de los Estados, que se encargaban del reparto agrario.

A Carranza también se le atribuye la confusión que existió en aquel entonces del término de Ejido, utilizado en lo sucesivo, ya que éste era totalmente diferente al concepto que se tenía en la Colonia, que era definido como aquel solar situado a la salida del pueblo y el cual solo se destinaba para el descanso de la comunidad y era inagenable; lo que no era equiparable al concepto que se tenía en la época revolucionaria sino más bien parecido al concepto colonial de Tierras de Común Repartimiento que eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes a fin de que las cultivaran. Por lo que en lo sucesivo tales conceptos originarían dos grandes problemas jurídicos que no han podido ser combatidos: la Inseguridad y la Incertidumbre en la tenencia de la tierra.

Las disposiciones agrarias elaboradas durante el período de Carranza no se aplicaron inmediatamente como algunos tal vez pensaron, como es el caso del Reparto Agrario que todos querían, así lo afirmó Silva Herzog:

(34) Idem.p.130

"La estadística no registra ninguna dotación o restitución de tierras en 1915, y solo se registran algo más de mil doscientas hectáreas en 1916." (35)

Será pues hasta principios de 1916 en que se consolide la política agraria de la y que Venustiano Carranza llevara hasta poder plasmarla en el artículo 27 de la Constitución de 1917, la cual se promulgó el 5 de febrero con todo y sus reformas es la que en esencia nos rige.

(35) SILVA HERZOG JESUS, op.cit., p.193

Capítulo II

Política Presidencialista Agraria

2.1 CONCEPTO DE POLITICA AGRARIA

Nuestro objetivo dentro de este apartado es lo relativo a lo hecho por los distintos Presidentes de la República, en sus diferentes sexenios, en cuanto a la cuestión agraria se refiere; ya que en nuestro país ha imperado el sistema presidencialista como forma de gobierno y han sido ellos los que han decidido de manera autónoma la política agraria nacional.

Pero primero dejemos en claro los que se entiende por 'Política Agraria', por lo cual comenzaremos por su significado etimológico según la Enciclopedia Jurídica OMEBA:

*"Política Agraria. * Etimología. El vocablo 'político' proviene del latín 'politice' y éste a su vez del griego políticos, derivado de 'polis', ciudad, que significa todo lo concerniente al gobierno de la ciudad.*

El vocablo 'agrario' proviene del latín 'ayer', equivale a tierra destinada a la producción." (36)

De aquí se desprende el concepto lógico que según la misma enciclopedia quiere decir:

"Concepto. Se entiende por política agraria al conjunto de actos y disposiciones por los cuales el Estado u otras instituciones del poder político influyen sobre la agricultura y la comunidad agraria en general." (37)

Sin embargo, algo que es interesante señalar es que la política agraria puede ser 'práctica' como la aplicada en México o 'científica' que se aplica en países superdesarrollados y la cual se basa en fundamentos de orden científico y técnico.

Al respecto, también la Enciclopedia OMEBA nos señala el origen de esta política agraria como ciencia tan interesante como productiva:

(36) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXII. Op.cit. p. 584

(37) Idem.p. 584

"La política agraria como ciencia surgió a través de la economía política. Los investigadores comenzaron a dar importancia al papel de la agricultura y a su influencia en el orden social y económico; pero a medida que sus investigaciones se ampliaron, la importancia de la agricultura dentro del campo de sus investigaciones se relativizó al extremo que ya no interesaron los perfiles particulares de la estructura agraria, sino más bien su ubicación y relaciones frente a la economía en general." (38)

Por lo que no podemos ignorar en México que existe la necesidad de aplicar la Política agraria Científica que se basa fundamentalmente en el Derecho, la Economía, la Sociología y la Agronomía como alternativa para solucionar el problema agrario nacional, el cual se debe a desajustes en la estructura agraria, motivados por erróneas políticas agrarias que se han basado en utopías revolucionarias sociales.

2.2 LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria en México, surge como resultado del triunfo de las fuerzas revolucionarias, es decir, al consolidarse en la presidencia Venustiano Carranza, surge una nueva realidad social y jurídica distinta a las anteriores, sustentada en un cuerpo de normas constitucionales y leyes derivadas, que en conjunto dieron origen a un nuevo orden jurídico sobre la tenencia de la tierra.

Se pensó que con la Reforma Agraria se crearía una nueva estructura agraria, que fuese más justa y productiva, que elevaría los niveles económicos y sociales de los campesinos, la cual debía estar basada en la disolución de las grandes y medianas propiedades, por la creación y generalización de la pequeña propiedad agrícola, la cual originariamente correspondería a la Nación y le sería otorgada en un segundo plano a quien no la poseía (Dotación) o quien se le había quitado tiempo atrás mediante una serie de leyes y decretos arbitrarios, carentes de justicia (Restitución). Estos principios nos permiten darnos cuenta del gran error en que se cayó al creer que otorgándose la tierras a los campesinos se elevaría su condición económica y social. Y es como lo dice acertadamente Michel Gutelman :

(38) Idem. P. 585

"Cambiar completamente el reparto de la tierra sin que se suprima la apropiación privada del conjunto de los medios de producción, no puede hacer que el productor escape a dominación de las leyes de mercado y de todos los mecanismos inherentes a la economía de mercado."(39)

Es decir, la mal planeada Reforma Agraria que se había concretado con la promulgación de la Constitución de 1917, estaba ignorando ciertos aspectos económicos, tales como maquinaria, crédito, capacitación, mercados internos y externos entre otras cosas, indispensables para que se pudiese llevar a cabo los objetivos ya citados de la presente Reforma.

Y es que los asesores de Carranza, estaban más preocupados por una reforma social que fuese el resultado de la imposición del sector marginado del país, mediante la ya consumada Revolución, así como de ser los participantes en resolución del problema social agrario. Tal y como lo afirma el Ingeniero José Covarrubias :

"...todos aquellos hombres al verse encabezando una revolución popular, instintivamente se sintieron impulsados al socialismo y llevaron su preocupación hasta influir sobre el problema rural mexicano, desvirtuándolo al creer que una especie de comunismo agrícola llevado a cabo con la restauración de los antiguos ejidos de los pueblos indígenas, podría ser una solución científica al problema.."(40)

Estamos de acuerdo ante tal afirmación, ya que Venustiano Carranza cometió el gran error de no percibir las consecuencias que pudiese ocasionar una reforma radical como la que estaba llevando a cabo, de gran trascendencia histórica, por el momento histórico que estaba viviendo y que sería de difícil subsanación en lo futuro; por la gran huella que había dejado nuestra Revolución Mexicana en la historia nacional.

(39) GUTELMAN MICHEL. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Ed. Era México, 1979. p. 17.

(40) COVARRUBIAS JOSE. La Reforma y la Revolución. Escuela Libre de Derecho. México. 1992. p 279.

Por tal motivo consideramos como un grave error político histórico, que al haberse dejado llevar el titular del Ejecutivo por la influencia social inconforme, se generó una ideología política que lo llevó a actuar por debajo sus propios intereses tal y como lo dice Gutelman:

"Librada a sus propias fuerzas, esta clase social segrega espontáneamente una ideología política que la lleva a actuar por debajo de sus propios intereses. En efecto, su inserción específica en el modo de producción capitalista y el escaso nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas le impiden adquirir conciencia clara de sus objetivos de lucha." (41)

Consideramos por la antes señalado que el fondo del Problema Agrario en México, se debe a las falta de tacto y cálculo que se tuvo desde un principio, al modificar el régimen de la tenencia de la tierra al hacer una Reforma Social carente de visión a futuro en justicia y equidad. Por tal postura que asumimos concordamos con lo dicho por Antonio de Castro Meyer al decir que:

"...la reforma drástica de la estructura agraria mediante la supresión de las propiedades grandes y medias, con la consiguiente transferencia de las respectivas tierras a los trabajadores. Solución tan inadecuada e injusta como la de quien viendo las graves y frecuentes fallas que existen actualmente en la vida familiar resolviera no reformar a los hombres y sus abusos, sino abolir la institución de la familia o cuando menos debilitarla." (42)

Concluimos por todo lo antes señalando que el medio idóneo para el progreso agrario y social en aquella época y de resultados en la actual, debió haber sido la creación de una legislación reguladora de las grandes y medianas propiedades de su forma equívoca y salvaje de detentación de la tierra; así como de la elaboración de una ley eficaz que regulara las relaciones de trabajo que existían y la cual estuviera orientada hacia la creación de una nueva clase social rural, que garantizara el desarrollo del Agro en México y fuese la base para el fortalecimiento del mercado interno y estuviera a la par en condiciones generales con la industria.

(41) GUTELMAN MICHEL. op.cit., p 21.

(42) DE CASTRO MEYER ANTONIO. Reforma Agraria. E.J. Club de Leones. Argentina, 1963. p. 27

Y es que no podemos considerar que pueda ser compatible y competir un campo eminentemente socialista y una industria de carácter capitalista dentro de un mismo sistema como sucede en nuestro País, en donde como hemos visto y sentido, las condiciones de vida generadas por la industria, han estado muy por encima a las del siempre proletario campo mexicano.

2.3 EVOLUCION LEGISLATIVA

Hablar de la evolución legislativa agraria en México, es hablar de las políticas que han tomado los distintos presidentes que han gobernado nuestro país. Políticas que los han llevado a modificar diversos aspectos jurídicos agrarios y que se han plasmado en un sinnúmero de leyes, reglamentos y decretos que siempre van de acuerdo por las reglas preestablecidas del sistema político mexicano (Presidencialismo) ya que no hay poder por encima de éste, ninguna reforma queda en manos de las masas o del congreso de la unión por ser la mayoría de este militantes del partido político que postuló al Presidente. Al respecto citaremos a Jorge Luis Ibarra quien afirma:

"Los estrechos vínculos del ejido con el aparato estatal han permitido que aquel se constituya en un elemento determinado por las características del régimen político. " (43)

Esto es claro de explicar ya que solo hay que remitirse a las piezas clave del sistema o aparato estatal mexicano es decir: el Presidente de la República, Partido Político imperante (P.R.I.); y las demandas sociales del País, las cuales serán resueltas mediante negociaciones y manipulaciones que buscarán incorporar a las grandes masas en partidarios, los cuales deberán apoyar al sistema si quieren verse beneficiados por las resoluciones del mismo. Es por esto último que hemos dicho en el campo mexicano surgen sistemas menores llamados corporativos que integran a los campesinos a mecanismos de organización sectorial en donde son eliminados los conflictos o demandas contrarias a los intereses del régimen político, a través de centrales y organismos oficiales.

Es pues que el título de nuestro segundo apartado obedece a las políticas presidenciales en materia agraria que se han tomado a lo largo de la

(43) IBARRA MENDIVIL JORGE LUIS, Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1989. p. 21.

vida política del país y como anteriormente dijimos, han dado vida a innumerables legislaciones, reglamentos, planes, etc.

Así tenemos que es con la Constitución de 1917, así como con la ley del 6 de enero de 1915 con que se da inicio o nacimiento a una política populista que regularía a la tenencia de la tierra en base a la ideología de beneficio social y en particular para el campesino pobre y sin tierra. De tal forma, esta ley máxima establecía las principales bases del México postrevolucionario a seguir, tal y como lo afirma José Ramón Medina:

"El constitucionalismo del diecisiete establece las bases ideológicas, doctrinales, económicas y jurídicas del Estado mexicano contemporáneo." (44)

Podemos afirmar que es con Alvaro Obregón con quien se da inicio formal en cuanto a las legislaciones agrarias con la ya citada ideología social y que reforzarían a la política del Constituyente del diecisiete. Es de este modo que aparece la primera serie de legislaciones agrarias que serían constantemente substituidas por su inutilidad. Dichas legislaciones las hemos ordenado en períodos para un mejor manejo:

Período 1920 - 1928

Ley de la Deuda Agraria	1° de Enero 1920
Ley de Tierras Ociosas	23 de Junio 1920
Ley de Ejidos	28 de Diciembre 1920
Reglamento Agrario	10 de Abril 1922
Ley de Tierras Libres	2 de Agosto 1923
Ley de Crédito Agrícola	10 de Febrero 1926
Ley de Colonización	16 de Marzo 1926
Decreto creador del Banco Ejidal	5 de Abril 1926
Reglamento de Cooperativas Agrícolas	16 de Abril 1926
Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas	23 de Abril 1927
Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal	25 de Agosto 1927
Reglamento del Registro Agrario Nacional	24 de Abril 1928

Período Legislativo 1940 - 1970. Es este periodo que se carac-

(44) MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. Op.cit. p. 195

teriza por la insuficiente distribución de crédito, por la corrupción y la eliminación de la autonomía que tenía el Ejido y que en conjunto, se tradujo en la disgregación del ejido y la promulgación de solo algunas leyes que, como era de esperarse, tuvieron beneficios mínimos.

Código Agrario de 1942, el cual tuvo una vigencia de veintinueve años y fue el primero en su tipo.	1942
Ley de Conservación del Suelo y Agua	6 de Julio 1946
Ley de Terrenos Baldíos y Demasías.	7 de Febrero 1951
Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas	14 de Abril 1961

Período Legislativo 1970 - 1988. Este período comprende los sexenios de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado y se caracterizó porque los mandatarios quisieron darle un nuevo impulso a la Agricultura en nuestro país, empezando con una nueva Ley Agraria, que si bien contenía algunas innovaciones, no era del todo novedosa, así como la creación de varias legislaciones complementarias y organismos que con el paso del tiempo resultaron ineficaces.

Ley Federal de la Reforma Agraria	22 de Marzo 1971
Ley General de Crédito Rural	1976.
Se transforma el Departamento de Asuntos Agrarios en la Secretaría de la Reforma Agraria	1975
Se crea el Sistema Alimentario Mexicano para impulsar la producción Alimentaria. (SAM)	Marzo 1980
Ley de Fomento Agropecuario	24 de Diciembre 1980

Consideramos que el gran número de disposiciones legales emanadas principalmente del Ejecutivo contienen un sinnúmero de defectos y no siguen una evolución eficaz, ya que algunas tienen una vida jurídica muy corta y otras muy larga sin cumplir con sus objetivos. Y este defecto creemos se debe a que las primeras legislaciones base para las subsiguientes no consideraron que la situación del Agro también tenía orígenes económicos y no puramente de distribución de la tierra. Es ante tal postura que concordamos por lo afirmado por Mendieta Nuñez al decir:

"Uno de los principales defectos de la legislación Agraria, consiste en que presentó, desde un principio, el problema de la redistribución de la tierra como problema exclusivamente legal, cuando en realidad es un problema eminentemente económico y social." (45)

Por esto, concluimos que el Ejido es un ente contradictorio, ya que los sujetos que lo determinan y componen (Ejidatarios y Estado), están en una constante contraposición, ya que los primeros se consideran una unidad económica y los segundos lo consideran un aparato político y que al confrontarse se llega a un punto de irracionalización económica, legislativa y social.

2.4 ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL .

El artículo 27 Constitucional de 1917 nace a la vida jurídica con un nuevo espíritu, fundado en una filosofía social hacia los grandes problemas del país; por lo que éste tomó rumbos muy distintos a los propuestos en un principio por Carranza, así entonces, el precepto en cuestión se basó en que la nación, como antiguamente el Rey tiene pleno derecho sobre las tierras y aguas; solo reconoce u otorga a particulares el dominio directo y en las mismas condiciones que en la época Colonial. El derecho de propiedad así concluido le permitiría a la Nación retener bajo su dominio todo lo necesario para su desarrollo social, regular el estado total de la propiedad y al gobierno resolver el problema agrario.

Es así como los tres primeros párrafos de este artículo estructuraron de manera teórica, doctrinal e ideológica la forma que se adoptaría con respecto a la propiedad. Tal y como lo dice José Ramón Medina:

"Sin lugar a dudas los tres primeros párrafos de este artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de

(45) MENDIETA Y NUÑEZ. op. cit, p. 32

En el primer párrafo entonces se estableció la propiedad originaria en favor de la Nación, por cuanto hace a las tierras y aguas que estuvieran comprendidas dentro del territorio nacional, pudiendo transmitir la propiedad derivada o privada a los particulares.

El segundo párrafo contempló la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Así entonces, al hacerse una expropiación de propiedad privada ésta sería hecha por autoridad administrativa, fijando el precio de esta en base al valor fiscal, adicionado con un 10%.

El tercer párrafo estableció el derecho que tenía la nación para imponer las modalidades de propiedad privada conforme al interés público; regulando el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para de esta forma poder hacer una equitativa distribución de la riqueza nacional y también cuidar de su conservación. Por este principio fue que se dictaron medidas para el fraccionamiento de latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad y medidas para la creación de nuevos centros poblacionales agrícolas. También se estableció, como ya anteriormente mencionamos, la Acción Dotatoria con la finalidad de otorgar tierras y aguas a quienes carecieran de ellas o tenían cantidades muy pequeñas, para efecto de que las hicieran "producir". De igual forma este párrafo confirmaba las dotaciones hechas de acuerdo con la Ley del 6 de enero de 1915.

Consideramos que estos tres primeros párrafos son los de mayor interés para nuestro estudio ya que sienta las bases del sistema ejidal en nuestro País.

Una vez comentados los anteriores párrafos pasemos a analizar las diversas reformas que ha sufrido a través del tiempo este artículo 27 Constitucional; reformas que irán siempre de acuerdo a la política que deba seguir cada mandatario en turno.

El artículo en estudio, una vez que nació a la vida jurídica y que

(46) MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. Op. Cit, p. 162

empezó a surtir efectos, ha tenido quince reformas hasta antes de la total conclusión de nuestro trabajo. Reformas que en materia agraria suman once y que poco a poco lo han ido trasformando substancialmente como a continuación describiremos:

- 1.- Reforma del 10 de Enero de 1934. Con esta reforma se abrogó la Ley del 6 de Enero de 1915, pero a su vez incorporó algunos de sus preceptos al citado artículo; convirtiendo de esta forma este artículo en reglamentario de la materia agraria por haber incorporado diversos procedimientos de esta. Así mismo, se garantizó el respeto a la pequeña propiedad en explotación como requisito para poder gozar de la protección jurídica. También estructura a la autoridad agraria (Comisión Nacional Agraria; Cuerpo Consultivo Agrario; Comisión Mixta; Comité Particular Ejecutivo y las autoridades internas del ejido.)

- 2.- Reforma del 6 de Diciembre de 1937. Establece que la Jurisdicción será Federal para aquellos conflictos que se susciten con respecto a los límites de los terrenos comunales; facultando al Ejecutivo como interventor arbitral y como instancia a la Suprema Corte de la Nación. En el tercer párrafo se fijó el procedimiento a seguir para estos. También se señaló el derecho de que gozarían los núcleos de población para disfrutar en común las tierras, aguas y bosques que les correspondiesen o que les hubieran sido restituidos.

- 3.- Reforma del 9 de Noviembre de 1940. Reforma relativa al Petróleo que para efectos de nuestro trabajo no interesa.

- 4.- Reforma del 21 de Abril de 1945. introduce dentro de la propiedad de la Nación las aguas de los mares, ríos, lagos, lagunas, esteros y demás afluentes hidráulicas para beneficio común.

- 5.- Reforma del 12 de febrero de 1947. Reforma que estableció los límites de la unidad individual de dotación. Facultó a los pequeños propietarios a recurrir al juicio de Amparo contra la violación de certificados de inafectabilidad. Extendió la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera. Definió la extensión máxima de la pequeña propiedad agrícola y ganadera conforme a sus características. Extendió la protección sobre afectaciones a la pequeña propiedad agrícola y ganadera cuando se elevara su calidad, ya sea por obras de riego, drenaje o similares. A esta serie de reformas y adiciones se le dio el nombre de Alemán o de Contrareforma, ya que salía de lo social y con tendencia al beneficio particular. A este respecto Rivera Rodríguez afirma:

"Ciertos sectores le asignan a ésta el mote de contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias..." (47)

Consideramos de acertada este tipo de reformas, ya que alentaba a los propietarios particulares para hacer producir al máximo sus tierras, invirtiendo, disminuyendo la gran incertidumbre que representaba una posible afectación y perder todo.

6.- Reforma del 2 de Diciembre de 1948. Reforma relativa a la adquisición de inmuebles para las Embajadas por parte de los gobiernos extranjeros.

7.- Reforma del 20 de Enero de 1960. Se ampliaba con ésta el dominio de la Nación sobre los recursos naturales de la Plataforma Continental, zócalos submarinos; así como del espacio situado sobre el territorio nacional conforme al derecho internacional. Se modificó y adicionó la propiedad, control de los recursos hidráulicos y se apoyo la facultad al Ejecutivo para concesionar la explotación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, minerales y carburos de hidrogeno en sus diferentes estados; excluyendo de la citada concesión al petróleo.

8.- Reforma del 29 de Diciembre de 1960. Reforma que adiciona lo relativo a la energía eléctrica.

9.- Reforma del 8 de octubre de 1974. Se modifican diversas fracciones de este artículo, eliminando en primer lugar la expresión "territorios federales" ya que para ese entonces ya no existían; eliminando de igual forma a los territorios que tenían capacidad para adquirir y poseer bienes raíces. También se deja fuera de funcionamiento a las Comisiones Mixtas de los Territorios. Las solicitudes de restitución y dotación ya no se presentaran en los territorios. Tampoco los territorios seguirán delimitando la extensión que pueda poseer una persona.

(47) RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS. Op.cit.p.72

10.- Reforma del 6 de Febrero de 1975. Reforma relativa al aprovechamiento y utilización de energía nuclear.

11.- Reforma del 6 de Febrero de 1976. Se modifica y adiciona este artículo determinando que aquellos elementos naturales que pueden apropiarse sirvan para lograr un desarrollo equilibrado del país y mejoren así las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se crean lineamientos para ordenar los asentamientos humanos planeando y regulando los nuevos centros de población. En cuanto a lo que toca al Agro se introduce a este artículo la organización, explotación de las comunidades y ejidos colectivamente. ●

12.- Reforma del 3 de Febrero de 1983. Se adicionan diversos aspectos jurídicos en torno al Campo y de los sujetos que lo componen, asimismo el Estado establece estrategias para impartir adecuadamente la justicia agraria social, garantizándose así la seguridad jurídica en los diversos aspectos de tenencia de la tierra (ejidal), ya que la propiedad privada agraria siguió quedando relegada. Se ordenó el apoyo mediante asesoría legal a los campesinos que estuvieran sujetos a procedimientos agrarios.

Se estipuló que el Estado debía promover lo que llamó el Desarrollo Rural Integral como elemento económico con el fin de fomentar las actividades agropecuarias, forestales, de crédito, capacitación y asistencia técnica.

Estas medidas constitucionales con el pasar del tiempo y como era de esperarse, al no haber una efectiva garantía sobre la que recayera este apoyo terminó por fracasar; terminando por dejar al olvido cualquier tipo de inversión del Estado. Tal y como es afirmado por Ibarra Mendivil:

"En 1985 se reconoció oficialmente que en los tres primeros años de gobierno, el descenso de la inversión pública agropecuaria era notable. De 1982 a 1985, la reducción fue de más del 50%..."(48)

13.- Reforma del 17 de Marzo de 1987. Reforma llevada a cabo durante el senio de De la Madrid y en la cual se adicionó al párrafo tercero lo relativo a la

(48) IBARRA MENDIVIL JORGE L. Op.cit.p.177.

preservación y restauración del equilibrio ecológico. Este aspecto jurídico-ecológico empezaría a tomar un gran auge en la vida cotidiana en lo sucesivo pero lamentamos que se haya tomado muy tarde.

14.- Reforma del 6 de Enero de 1992. Es sin duda esta Reforma la de mayor relevancia desde el nacimiento del presente artículo 27; ya que se trata de tomar una nueva política al Agro en México; diferente totalmente a la seguida desde 1915, salvo lo hecho por Alemán que ya comentamos. Se trata de terminar con la multicitada en cada gobierno, inseguridad jurídica que no se ha podido erradicar. Esta serie de reformas son substancialmente trece que a continuación comentaremos por orden de importancia:

a).- Se deroga el derecho que tenían los núcleos de población para que se les doten tierras, culminando así con casi ochenta años de reparto agrario. Sin embargo, como la ley no puede ser retroactiva se les dará seguimiento a los expedientes promovidos con anterioridad a esta. Consideramos sin duda un acierto esta nueva política presidencial, con la que se empezaba a dar pasos firmes hacia una seguridad jurídica en la tierra tan necesitada por tantos. Por tal razón, coincidimos con la postura de Rivera Rodríguez al hacer comentario de esta reforma:

"Es un mecanismo idóneo para otorgar la ansiada seguridad jurídica sobre la propiedad privada de la tierra, ya que permite la recapitalización del campo." (49)

Claro de comprender resulta lo anterior, ya que se comienza a eliminar la gran contradicción de que al invertir en tierras particulares, se corría el riesgo de una afectación, esto sin contar que la Dotación era una fuente generadora de falsas expectativas e ideas erróneas de que aquel que no apoyara a determinado partido político, candidato o líder sufriría consecuencias jurídicas en sus posesiones.

b).- Se derogan las prohibiciones que tenían dentro de este artículo a las sociedades civiles y mercantiles para adquirir bienes raíces, habilitando de esta forma a las personas morales para que puedan adquirir inmuebles en el campo.

Consideramos que tal disposición no es del alcance que debería

(49) RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS. Op.cit.p.86

tener, ya que se condiciona el acceso de las sociedades arriba mencionadas en el Agro y realizar la adecuada capitalización que este necesita; al limitar su extensión, el número de socios y reglamentar en la ley agraria su capital y objeto (art. 126 de la L.A.); lo que equivale a una mediocre apertura privada.

c).- Se autoriza al núcleo ejidal para que pueda otorgar el dominio pleno de las unidades parcelarias a sus legítimos poseedores y reunidos los requisitos señalados por la ley. Es decir, aquel ejidatario que ya tenga asignada y delimitada su parcela puede solicitar la desincorporación de ésta del régimen de propiedad social e incorporarlo por consiguiente al de la propiedad privada.

Tal disposición parecería a simple lectura como excepcional, sin embargo está plagada de una serie de requisitos y procedimientos contemplados en la ley, que dificultan la realización de tan loable posibilidad. Entre estos requisitos tenemos que debe ser convocada la asamblea y contar con un mínimo del equivalente a las tres cuartas partes de los ejidatarios; participación de la Procuraduría Agraria; dar la baja en caso de aprobación de la unidad del Registro Agrario Nacional y registrarla en el Registro Público de la Propiedad; además de previamente haber hecho las controvertidas delimitación y asignación de las unidades individuales.

d).- Será la Restitución la única forma de constituir la propiedad social y la única forma también de afectación de la propiedad privada pero la cual solo se hará en favor de comunidades indígenas. Consideramos que esta disposición tiene tintes políticos ya que esta figura jurídica lleva implícita la protección de la autoridad agraria.

e).- Se suprime el certificado de inafectabilidad por ser innecesario con la citada reforma, ya que con ésta, la propiedad privada es automáticamente inafectable y por consiguiente desaparece la indemnización por afectación y el aumento de la deuda agraria. Siendo procedente solo el amparo el medio de defensa del particular, pero contra restituciones solamente o el amparo en materia administrativa contra actos de autoridad.

f).- Se reencausa la labor de la Secretaría de la Reforma Agraria con la puesta en vigor de la reforma en estudio, teniendo actividades eminentemente de organización agraria, por lo que se fusiona con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. También encontramos que al ser creados los Tribunales Agrarios como organismos federales y con plena jurisdicción y autonomía para administrar justicia agraria en toda la nación, la actuación de las Comisiones Agrarias Mixtas como instancias para resolver controversias desaparecen. Los Comités Particulares Ejecutivos, al no existir más reparto de tierras, solo intervendrán para la constitución voluntaria de Ejidos. La figura del Co-

misariado Ejidal se conserva como órgano de representación, administración y ejecución de acuerdos.

g).- Se crea la Procuraduría Agraria como organismo protector de los derechos de los sujetos agrarios y la cual actuará según determine la ley agraria de oficio o ha petición de parte; además de tener facultades de coadyubancia y representación, asesor jurídico, conciliador, etc. Este organismo absorbe funciones que antes venía haciendo la Secretaría de la Reforma Agraria.

A pesar de que esta reforma es la más importante que se ha dado en los últimos 50 años, sus efectos a cinco años de haberse concretado no han sido los esperados. El problema de la tenencia de la tierra sigue latente hoy en día tal y como lo demuestran las invasiones de tierra en todo el País, los fracasos de los múltiples planes de desarrollo destinados al campo, la aparición de grupos armados descontentos, la pobreza extrema en que se ha colocado el sector campesino, etc., situaciones que acrecentan la inseguridad jurídica en el campo y que desalientan la posible inversión de capitales privados. A tal razonamiento acordamos con lo que declaro José Bonilla Robles en entrevista al periódico Novedades, siendo Presidente de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales:

"Los que no quieran arriesgarse en proyectos del sector agropecuario es por que ven que hay movimientos soportados y consentidos por las autoridades que no ponen fin a ese tipo de inseguridad pública." (50)

Inseguridad pública y jurídica que ha repercutido indudablemente en el agro mexicano, serie de problemas que ha creado esta inseguridad ha sido reconocida por el mismo aparato estatal en conferencias de prensa :

"El Presidente Ernesto Zedillo (...) ubicó al minifundio y la pobreza como los mayores obstáculos para el desarrollo del campo y de toda la nación."

"Arturo Warman, exsecretario de la Reforma Agraria (SRA), se manifestó a favor de una nueva revisión al artículo 27 Constitucional en el Congreso, ya que argumentó, existen algunas la-

(50) Novedades 7 de julio de 1997.p.2

gunas jurídicas."

"Beatriz Paredes Rangel, dirigente nacional de la C.N.C., advirtió que para revertir las tendencias negativas en el campo durante 1996 (...) las organizaciones campesinas deberán desarrollar nuevas estrategias..."

"Froylan Hernández Lara, procurador agrario, reconoció que en el campo persiste una situación de atraso y pobreza que solo puede revertirse con tareas de regularización de la tenencia de la tierra.." (51)

Lo escrito por nosotros y lo citado arriba por las máximas autoridades agrarias evidencian que a casi cinco años de la puesta en vigor de estas últimas reformas constitucionales no se ha logrado obtener un cambio significativo en el campo, lo que demuestra que el sector agrario mexicano, en los más de ochenta años que ha sido paternalizado por el Gobierno, no ha sabido resolver los problemas que se han tenido en el campo, ya que carece de los conocimientos necesarios para hacer productiva esta actividad; complicando así este sector además de seguir suministrando presupuestos del erario federal en "apoyos" y sueldos para aquellos organismos parásitos, programas, etc.; sin lograr recuperar en ocasiones ni siquiera parte de lo invertido. Esta política se ha visto reflejada en la situación económica que prevalece en el campo, que al citar cifras revelan que el 78% de los mexicanos más pobres viven en zonas rurales, estudio dado a conocer por la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, el 26 de Abril de 1997 en el periódico Novedades.

h).- Reforma Constitucional efectuada al artículo 130 que reconoce la personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, por lo tanto el artículo 27 también se reforma al autorizar a éstas la adquisición, posesión y administración de los inmuebles para cumplir con su objeto.

Son así que tenemos quince reformas al 27 Constitucional que no han podido sacar de su más grande miseria al campo mexicano; que el Estado ha reconocido su fracaso y que sin embargo, continua con su postura paternalista y obstaculizando la salida al progreso que consideramos es la apertura total de ésta a la iniciativa privada con la garantía del derecho de propiedad

(51) Novedades 26 de abril de 1997. p. 6

por parte de ésta.

2.5 ANÁLISIS A LA ANTIGUA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

Autoridades Agrarias

Esta Ley determinaba, quienes eran las autoridades agrarias y si tomamos en cuenta que el Estado es quien dirige la actividad agraria en nuestro país, no nos extrañara sobre quien se edificara su estructura jerárquica, siendo pues de este modo, en orden de importancia, las autoridades agrarias que determinan esta Ley las siguientes: 1.- El Presidente de la República, 2.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento en el caso del D.F. hoy también Gobernador, 3.- La Secretaría de la Reforma Agraria, 4.- La transformada Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 5.- El Cuerpo Consultivo Agrario y por último, las también en desuso Comisiones Agrarias Mixtas; esto según lo que determinaba su artículo 2º.

Y como todo aparato estatal que manipula un determinado sector económico, como es el campo en nuestro caso, que ha dejado a los sujetos que lo conforman el libre manejo de esta actividad y que en muchas ocasiones no tienen el más mínimo conocimiento, ya que provienen de un sector social, económico y profesional completamente distinto al que les es encomendado.

De tal suerte el Estado creo una serie de instituciones y organismos que ya hemos señalado y que según este son necesarias para el funcionamiento de las políticas agrarias que instituía él mismo.

Estas autoridades son prácticamente las mismas en la actual legislación, a excepción de las ya desaparecidas; que aunque no se señalan específicamente como en la anterior, se deben de entender como tales si primero tomamos en cuenta que el Estado sigue como primer rector de la actividad agrícola y segundo si nos apegamos a lo estipulado por la ley.

Facultades y atribuciones:

1.- El Presidente de la República. Era, con la ley en estudio y lo sigue siendo con la actual, la máxima autoridad en la materia. Fue y ha seguido siendo quien, previo a un nuevo sexenio y en ocasiones una vez iniciado este, elabora un plan a seguir, tal y como se ha podido observar desde hace ya varios periodos presidenciales y cuyas decisiones eran y siguen siendo inmodificables e inapelables.

2.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del departamento del D.F. hoy también gobernador. Eran autoridades facultadas por el Presidente en cada uno de sus respectivos Estados en lo relativo al acontecer del Agro; además de que en ocasiones, por razones de trabajo del Presidente, se les delegaban facultades para que resolvieran expedientes de restitución y dotación. También emitían su opinión al Ejecutivo en aquellos expedientes de creación de centros de población, expropiación de tierras, y otros según lo que disponía su artículo 9°.

3.- La Secretaría de la Reforma Agraria.- Tenían la facultad de aplicar la Ley y demás ordenamientos afines; su titular era designado y removido libremente por el Ejecutivo tal y como ha sucedido hasta nuestros días; sin embargo con la puesta en vigor de la Nueva Legislación Agraria y de la creación de los Tribunales Agrarios que hoy se ocupan de su aplicación, este organismo hoy comparte responsabilidades con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, quedando limitadas sus facultades y funciones a la aplicación del artículo 27 Constitucional y las demás contenidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.- La transformada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual dio lugar a la vigente Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Esta secretaría tenía la finalidad de ser un organismo que impulsara al sector agrícola, pero del cual podemos afirmar sin temor a equivocarnos fue un fracaso más en la política paternalista del Estado mexicano hacia la agricultura, ya que ésta jamás cumplió con lo que establecía su artículo 11 y como pudo haber sido: la determinación de los medios técnicos para el fomento agrícola, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos recursos de los ejidos, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina, entre muchas otras finalidades que pudieron ser y que jamás fueron realizadas.

5.- El Cuerpo Consultivo Agrario fue otra de las autoridades agrarias contempladas por esta Ley y la cual, según esta era la de ser un cuerpo colegiado con facultades de consulta por parte del Ejecutivo, que coadyuvaba en la fundamentación, interpretación y resolución de los asuntos agrarios que eran de su competencia. Para analizar su eficiencia sólo bastará tener en cuenta que de 1992 hasta la fecha todavía esperaban resolución 50 de los expedientes agrarios turnados a ésta.

El Ejido (Libro Segundo)

Dentro de este apartado, la primera pregunta que nos viene a la mente, al ser analizado es la de porque no existe una definición propia de lo que se debe entender por Ejido; omisión que hace que el interesado se tenga que remitir a la doctrina o a la única definición que existe como oficial y que ya hemos citado en el punto 1.1 del Capitulo primero de nuestro trabajo, él cual debería de encontrarse inscrito en la ley.

Representación Legal.- Según esta ley corría a cargo, en un principio es decir cuando se iniciare una acción agraria de dotación, restitución o de censo; a cargo de una figura jurídica denominada Comité Particular Ejecutivo, según lo que disponía su artículo 117 y que se integraba por miembros de la población del grupo solicitante.

Esta figura jurídica era hasta cierto momento injusta, ya que su personalidad representaba a todo el conjunto, pero limitaba en lo individual, cuando alguno de los ejidatarios quisiera ejercitar alguna acción legal en su favor o del ejido, ya que no se le reconocía personalidad jurídica en juicio; esto era respaldado por Tesis Jurisprudencial la cual es citada por José Ramón Medina Cervantes y que a la letra dice:

"Comités Ejecutivos Agrarios como la representación los Comités Ejecutivos Agrarios, no la tienen independientemente cada uno de sus miembros, sino todos en si se promueve amparo por uno de ellos, es indiscutible se careció de la personalidad necesaria para tal efecto y debe sobreseerse en aquel." Quinta Época, Tomo LV, pág. 1132. Comité Particular Ejecutivo del Ejido de Sabanille Jal." (52)

Lo que consideramos, era una violación a los derechos que enmarca nuestra Carta Magna (Arts. 103 y 107). Una vez que se había constituido el ejido mediante la respectiva resolución presidencial, la representación corría al igual que lo que hoy marca la Ley, en una figura jurídica denominada Comi-

(52) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed.Harla, México 1989. P.22

sariado Ejidal, la cual a nuestro modo de ver tenía la misma deficiencia legal que un ejidatario.

Autoridades Internas.- Estas fueron definidas al ser creada esta Ley y quedaban establecidas una vez que el Ejecutivo había declarado conformadas a las Comunidades y a los Ejidos (art. 22); siendo de tal suerte:

a).- **La Asamblea General (art. 23).**- La cual fue considerada como el máximo órgano interno y el centro de decisiones; por tal motivo se convirtió en el blanco de intereses políticos de aquellas organizaciones campesinas que buscaban mediante ella, manipular la voluntad colectiva en aras de intereses mezquinos; ya que una vez que era controlada ésta, automáticamente lo hacían del total de sus integrantes.

Otro aspecto importante, que para nosotros se traducía en un defecto, era que los integrantes de la Asamblea tenían por Ley que ser ejidatarios, los cuales en la mayoría de los casos desconocían, como lo es todavía, aspectos tan básicos para la producción agrícola y como pudiera ser la Administración, la Contabilidad, el Derecho, etc., que son y han sido materias tan básicas para el buen funcionamiento de este sector, aún siendo de carácter social; todo esto sin mencionar el grado de analfabetismo que ha alcanzado el sector rural mexicano.

b).- **El Comisariado Ejidal (art. 37).**- Esta autoridad fue creada con el fin de que ejecutara los acuerdos de la Asamblea General (art. 39) y que como anteriormente habíamos mencionado, tenía la representación legal del Ejido. Autoridad que estaba facultada por la anterior ley, para celebrar contratos con aquellos profesionistas o técnicos que pudieran ser indispensables en las labores del Ejido; pero como ya también hemos señalado, al no tener un nivel educativo adecuado, no pueden percibir los fraudes o engaños que sufren a cargo de estos últimos.

c).- **El Consejo de Vigilancia (art. 40).**- Es el último de los organismos que la Ley establecía en el Ejido; para éste se reservaron las obligaciones de ser el responsable directo del control y supervisión de las gestiones que realizaba el Comisariado Ejidal. De la misma suerte que la anterior, ésta autoridad estaba limitada a sus escasos conocimientos empíricos para vigilar adecuadamente al Comisariado y en el supuesto caso de encontrar alguna anomalía, no estaba dotado de la facultad coercitiva para sancionarlo.

Régimen de Propiedad de los Núcleos Ejidales y Comunales: La propiedad ejidal de acuerdo con el contenido de ésta, nació a partir de que se publicaba la resolución presidencial respectiva en el Diario Oficial de la Federación, en favor del núcleo agrario que había promovido la acción agraria (art. 51). Disposición que al ser analizada nos llevó a la conclusión que la mal llamada propiedad ejidal no es de los ejidatarios, sino que es del Estado, siendo los primeros meros ostentadores de una posesión insegura y precaria en la que el Gobierno, por medio de sus organismos determinaba, como lo ha hecho hasta la actualidad, la forma de explotación en lo colectivo e individual; tal y como lo afirma Mendieta y Nuñez al analizar esta situación:

"El Estado por medio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería siempre ha ejercido una tutela constante sobre los ejidatarios que en la L.F.R.A. se acentúa de manera notable, tutela que llega a determinar la forma de explotación individual o colectiva..." (53)

Tomando en consideración lo anterior, concluimos diciendo que la propiedad ejidal deriva de la política estatal tal y como lo ha seguido haciendo en la actualidad; donde sí el grupo que solicitaba una acción agraria no apoyaba previamente a la organización política que originaba al Gobierno, entonces este último no concedería resolución alguna que la hiciera nacer a la vida jurídica; teniendo pues que ajustarse a lo que el juego político predeterminara; postura que concuerda con lo afirmado con Luis Pazos, que al respecto apuntó:

"La propiedad ejidal tiene entonces un doble y contradictorio carácter: por un lado, es la prolongación del Estado en la sociedad y por otro, es la expresión de la sociedad campesina en el seno del Estado. En la política estatal hacia el ejido existe un doble aspecto: tutela y control, apoyo y dominio." (54)

De lo que se puede concluir que el Estado ha utilizado al Ejido como un medio político para lograr sus fines, además de tenerlo dominado amplia e irremediadamente.

(53) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. Fuentes Impresores, 1975. P. 347

(54) PAZOS, LUIS. La Disputa por el Ejido. Ed. Diana, México, 1991. p. 18

Ahora bien, el Artículo 52, que hemos determinado como fundamental en el atraso en que se mantenido el régimen de propiedad ejidal, ya que nos señalaba las características que sobre los bienes agrarios adquirirían los núcleos de población, siendo éstas: la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, la inembargabilidad e intrasmitibilidad, con las que se coartaba figuras tan importantes para el desarrollo productivo y económico del sector agrario, tales como el Arrendamiento, la Hipoteca, el Usufructo, la Venta, etc.; tan indispensables cuando existen dificultades económicas para sacar adelante la producción en el campo y hacen que se generalice la dependencia gubernativa por medio de subsidios o programas de ayuda que jamás han tenido ni tendrán el alcance necesario para todos los ejidatarios nacionales y que por el contrario, afectan cualquier progreso económico del País. Por lo que ante tal afirmación estamos de acuerdo con lo señalado por el Premio Nobel de Economía en 1991, Ronald Coase que es citado por Luis Pazos:

"La legislación aumenta o disminuye la rentabilidad de las inversiones a través de los llamados costos de transacción, o sea de los recursos, tiempo y riesgo que representa hacer valer los contratos derivados de la producción, asociación, compra y venta de bienes y servicios. Si en un sector de la producción las leyes dificultan, obstaculizan o prohíben la realización de contratos (compra-venta, renta, asociación, etc.), difícilmente habrá progreso económico." (55)

Y es que además de que prohibía cualquier tipo de transacción, ninguna persona física o moral quería asumir algún tipo de riesgo económico al darle crédito a los ejidatarios, ya que no existía ninguna garantía que los amparara, obstaculizando de tal forma la inversión en la producción y comercialización de los productos del campo en los mercados nacionales e internacionales; teniendo el Estado que asumir esas responsabilidades.

Casi lo mismo sucedía con lo estipulado por el artículo 55, en donde encontramos la prohibición expresa para que se pudieran celebrar cualquier clase de contratos, ya sea de arrendamiento, aperciería o de cualquier otro acto jurídico que tuviera como finalidad la explotación indirecta de la tierra. Disposición que también la consideramos errónea, ya que solo había que preguntar en algún Ejido si rentaban o no sus parcelas para poder sacar un dinero extra y de ser el caso, porque no eran sancionados por sus autoridades internas.

(55) Idem. p. 22

Otro dato por demás interesante de analizar es aquella disposición que enmarcaba su artículo 56, ya que en éste se encuentra una clara injusticia, mediante el favorecimiento inconstitucional hacia una clase social determinada, en este caso los "Ejidatarios", ya que se establecía solamente el derecho a estos para el uso y aprovechamiento de aguas destinadas al riego de sus tierras, ignorando por completo a los pequeños propietarios, que en la mayoría de los casos tenían y siguen teniendo un mayor optimismo y empeño en hacer producir sus tierras por ser suyas; al respecto, Lucio Mendieta y Nuñez señaló:

"... solamente se considera en la dotación al grupo peticionario sin tomar en cuenta que en los núcleos de población hay minifundistas, poseedores o propietarios pero carecen de aguas para regarlas y ven con tristeza que únicamente son para los ejidatarios." (56)

Es también palpable en esta antigua Ley que no precisa con claridad cuando se refería a "núcleos de población" si se refería al ejidal o a todos los campesinos de un poblado.

Derechos Individuales (art. 66). Consideramos que con este artículo se dejaba en un estado total de indefensión a aquellos ejidatarios, en lo particular cuando eran lesionados sus intereses, ya que como lo habíamos apuntado antes, no podían ejercer ninguna acción legal individual, sino mediante el representante legal del Ejido a que pertenecieran; aspecto legal que fue confirmado por tesis jurisprudencial que a la letra señala:

"Derechos Colectivos, actos que lesionan. No se confiere legitimación activa en amparo a los ejidatarios en particular..." (57)

Y es que todos los demás artículos correlativos a este apartado tenían como base los derechos colectivos y al no estar de acuerdo nosotros con tales, no perderemos mas espacio en analizarlos, ya que aún que se decía eran Derechos Individuales, la violación a cualquiera de estos no habilitaba para que el afectado pudiera hacer por su propio derecho acción legal alguna.

(56) MENDIETA Y NUÑEZ, LUIS. Op.cit. p. 353

(57) AMPARO EN REVISIÓN 467/70. Adolfo Gutiérrez y Coaqs. 5 votos. Séptima Epoca. Vol. 66. p. 14

Zona de Urbanización (art. 90). El inicio de este apartado nos señala que toda resolución presidencial que dotara de tierras debería determinar la constitución de las zonas de urbanización ejidal, mismas que se constituirían preferentemente en las tierras que no eran de labor. Aquí teníamos ciertos supuestos que no tomó en cuenta el legislador como lo fueron: 1.- Que si bien es cierto cada ejidatario debía tener un lugar en donde vivir, pero si la extensión de las tierras estaba muy chica para albergar al total de sus integrantes, entonces la extensión para laborar se reduciría automáticamente y no sería suficiente para todos. 2.- Que en el caso de que alguno o algunos de los ejidatarios tuviera casa propia en el pueblo o poblado más cercano, de todos modos debía tener derecho a un nuevo lugar para establecer su morada. 3.- El artículo en cuestión señalaba que esta zona debía constituirse en terrenos que no fueran destinados para laborar; pero si fuere el caso de que estos eran excelentes por sus características para trabajarlos, sería justo que se asentara una casa habitación.

En su artículo 93 se encontraba una disposición que hacia que esta ley, en determinado momento, pudiera entrar en conflicto con el Código Civil, ya que señalaba lo siguiente:

"... Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización [...]. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse..." (58)

Se facultaba al ejidatario para poder enajenar el solar urbano que la misma ley consideraba como patrimonio familiar y que en contraposición con lo dispuesto por el Código Civil del D.F. y Territorios Federales en su artículo 727, señala que es inalienable, inembargable y no es susceptible de gravámenes el patrimonio familiar; lo que a todas luces demostraba que el legislador redactor de esta Ley no tenía el debido conocimiento de lo que estipulaba el Código a que hacemos alusión y que además, es el ordenamiento que dirimía los conflictos familiares y no la Ley Federal de la Reforma Agraria. Ahora bien, en el supuesto caso de que fuere factible enajenarse el excedente del solar, quien debería tener derecho sobre tal tendrían que ser, según nuestro criterio, los ejidatarios con derechos a salvo.

(58) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. Op.cit. p. 80

Régimen fiscal de los Ejidos y Comunidades (art. 106).- No encontramos aquí, tampoco una adecuada equidad al haberse establecido tal disposición, ya que el artículo en cuestión indicaba que no podía imponerse más impuesto a los ejidos y comunidades que el Impuesto Predial, siendo que parte de los subsidios, recursos y programas económicos de ayuda que se destinaban y se siguen destinando al campo provienen del erario público federal, del que todos somos contribuyentes y quienes tenemos que pagar una serie de impuestos por nuestras propiedades o por lo que ganamos en nuestros trabajos o compramos y a quienes difícilmente se nos condonan o se nos reducen; rompiendo con una de las principales reglas del Derecho que es la equidad.

Además, este apartado en el mismo precepto se nota una evidente contradicción en sus fracciones V y VI, ya que en la primera de ellas se señalaba que la obligación fiscal corría a cargo de todos los ejidatarios y en la segunda decía que cada ejidatario era responsable de su cuota individual.

Es también importante lo que señalaba el artículo 107, ya que se establecía que los ejidatarios no pagarían otra contribución fiscal indirecta; mientras que en la realidad se pudo comprobar que esto no era posible ya que en casi todos los artículos de primera necesidad se sumaban y se siguen sumando gravámenes como el Impuesto al Valor Agregado, y que los ejidatarios han pagado sin que nadie halla dicho o hecho algo al respecto.

Expropiación de Bienes Ejidales y Comunes (arts. 112 a 127). Se hablaba de una expropiación de bienes ejidales y comunales más sin embargo, si era posible, se hacía la expropiación cuando se necesitaba a los propietarios privados, lo que se convertía en un verdadero atentado a la propiedad privada, ya que difícilmente se expropiaba a los Ejidos o Comunidades. También aquí podemos observar la falta de equidad que existe en nuestras legislaciones.

Organización Económica del Ejido (Libro 3):

Régimen de Explotación de los Bienes Ejidales (arts. 128 al 177).- El primero de estos artículos estaba dirigido a los titulares de las dependencias y organismos oficiales que participaban en la llamada Reforma Agraria y en donde se les ordenaba que se adecuaban a los principios que al respecto dictara el Presidente de la República.

Es aquí junto con lo establecido en el Sistema de Propiedad y los Derechos Individuales del Ejidatario que contenía la propia Ley, en donde se puede encontrar una más de las causas que han hecho que el Ejido se una de las formas productivas más atrasadas en nuestro País y que podemos comprobar con las estadísticas económicas y de producción que han elaborado los distintos organismos e instituciones sobre ello, con las cuales además se comprueba el fracaso de aquellos innumerables planes políticos que han derivado en Programas, que como lo hemos dicho, han sido incapaces de fortalecer las condiciones de vida del campesino y de la economía del País.

Y es que sólo se ha traído como los anteriores, beneficios a los funcionarios públicos y burócratas que han visto aumentar en número; a líderes de Centrales Campesinas que manejan a su antojo los destinos de los campesinos; siendo ellos los que alaban y defienden ferozmente la existencia del Ejido y la elaboración de más y nuevos programas agrarios por parte del Gobierno. A tal respecto Luis Pazos señala:

"Muchos de los dirigentes de organismos gubernamentales son quienes se oponen a la existencia de derechos de propiedad en el ejido, pues el primer efecto sería que muchos de ellos dejarían de manejar jugosos presupuestos para 'promover' los ejidos y estaría más claro que salen sobrando." (59)

Ahora bien, en el artículo 129 se mencionaba que las garantías económicas que se otorgaban a los campesinos serían equitativas entre los ejidatarios, comuneros y los pequeños propietarios; pero en la realidad esos "beneficios" de los supuestos programas nunca llegaron a sus destinatarios, sino por el contrario, se quedaron dentro de la burocracia, como lo señala Luis Pazos al hablar de uno de tantos organismos creados para el fomento de las actividades ejidales:

"Un triste ejemplo de esta realidad [...] lo fue FONAFE, que en sus cuatro años de funcionamiento, manejó 2 mil 627 millones de pesos, de los cuales se perdieron el 70%. La mayor parte de las empresas ejidales que manejó, solo existieron en el papel y otras no fueron rentables." (60)

(59) PAZOS, LUIS. Op.cit. p. 25

(60) Idem. p. 58

Y es que la creación de cualquier nuevo organismo que buscara la supuesta ayuda de la actividad agraria en nuestro País, representaba una gran oportunidad para que se enriquecieran altos, medianos y pequeños burócratas que los integraron.

El artículo 148 también fue uno de los grandes pretextos con los que se contaba para realizar un sinnúmero de operaciones fraudulentas, ya que se estipulaba como un derecho para las comunidades y pequeñas propiedades el otorgarles créditos con tasas muy bajas y a plazos largos, por medio de las Instituciones Crediticias, que para tal efecto fueron creadas. Y es que estas comunidades y pequeñas propiedades a las que les fueron otorgados dichos créditos, jamás existieron; tal y como es afirmado por Luis Pazos en el excelente estudio que hizo al respecto:

"Muchos campesinos que teóricamente recibieron créditos otorgados por los Bancos Oficiales y que no los han pagado, no existieron en la realidad, o sea son únicamente nombres imaginarios, como se ha comprobado en el momento de condonar los créditos." (61)

Esto significaba y ha significado todavía hoy en día que gran parte de los créditos y recursos financieros que se habían y han seguido otorgándose en el campo se los adjudican quienes supuestamente están destinados para otorgarlos o a quienes ellos han querido otorgárselos aunque no sean trabajadores del campo. Lo que ocasiona que el déficit presupuestal aumente y la situación del campo y del País se deteriore notablemente.

Por lo que toca a lo que contemplaba los artículos 178 a 186, también se denotaba la inaplicación o la mal llevada política en el rubro del fomento contemplado por esta ley en desuso de las llamadas Industrias rurales que como bien es sabido nunca dieron de que hablar productivamente.

Nos saltaremos al artículo 350 del Libro Quinto ya que lo anterior no es digno de comentar por sus deficiencias. Dentro de este artículo se encontraba una verdadera burla que atentaba a la propiedad privada, en el particular caso de las fincas agrícolas o ganaderas las cuales tenían siempre que estar en explotación y que, si no querían verse afectadas por una acción del gobierno

(61) Idem. p. 59

debían de hacer una solicitud para que de ser concedida se resolviera su inafectabilidad; lo que se convertía en un claro atentado al derecho de propiedad.

Es así como hemos hecho en este análisis, a la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria, una demostración de lo que a nuestro muy particular punto de vista, fue una de las tantas leyes que han sido manipuladas con intereses políticos y particulares, logrando mediante la pobreza e ignorancia que impera en el campo la materialización de tales a cambio de relativos beneficios que se dice han logrado los campesinos nacionales gracias a esta derogada ley.

El análisis que hemos hecho a esta ley; es solo de aquellos puntos que consideramos más importantes y decisivos para la vida del agro mexicano y poder determinar si en realidad esta legislación fue de beneficio para el campesino mexicano que en última instancia es el que vive de su tierra y para quien fue elaborada ésta.

Estas autoridades son prácticamente las mismas en la actual legislación agraria, ya que como hemos dicho, el gobierno es el rector de la actividad agrícola ejidal, por tal razón, cuando hablemos de ellas no podemos hablar en pretérito, ya que sus atribuciones subsisten, no así de las que desaparecieron o se transformaron.

Capítulo III

El Llamado Nuevo Derecho Agrario

3.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

La reforma constitucional realizada al artículo 27 en 1992 a iniciativa del Presidente Salinas ha sido de las más criticadas desde la promulgación de esta Constitución, pero no obstante que realizó cambios radicales a los que en esencia tenía, no han tenido el éxito que se esperaba debido a que su actualización todavía no es acorde a la actualidad jurídica y económica a la que hoy vivimos.

Reforma que dividió de manera significativa los criterios y opiniones de los legisladores, políticos, periodistas, líderes y opinión pública en general debido a que la presente reforma presidencial modificaba uno de los eslabones de la revolución mexicana contenidos en esta Constitución, ya que el citado artículo, junto con los artículos 3, 123 y 130 son de los considerados por muchos, los más significativos de la gran corriente social que envolvió a la Revolución mexicana y que quedaron plasmados en la Carta Magna. Al respecto el periódico uno más uno publicó:

"Desde opiniones de que el Presidente ha traicionado los principios básicos de la Revolución Mexicana con su iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución Política hasta el júbilo porque, al fin se atrevió a romper el tabú y a proponer una revolución mayor de avanzada." (62)

Y es que en la citada reforma, se encontraron posiciones de algunos que ni siquiera saben que cosa es el ejido, hasta de aquellos políticos que se dicen defensores de los logros sociales ganados a costa de la lucha armada revolucionaria y de los ideales Zapatistas; aquí consideramos que muchas de las veces han recurrido a estas excusas como trampolín político o en su defecto para atacar a sus rivales políticos.

Nuestro particular punto de vista esta a favor de la citada reforma, aunque consideramos que esta atrasada para su tiempo, pero de alguna

(62) Uno más Uno. 13 de Noviembre de 1991 p. 1 y 5.

forma es un paso adelante del atraso en que se estaba.

Sin embargo a que esta reforma es atribuida al máximo representante político del partido oficial, sus antecedentes más remotos los encontramos en una propuesta realizada por el Partido Acción Nacional, ya que éste con anterioridad a esta, se solicitó una modificación al 27, para ser exactos fue en el año de 1971 por sus diputados, tal y como es señalado en un artículo de la revista Proceso :

"Hace veinte años la mayoría priísta insultó al PAN por proponer lo mismo que Salinas. (...) los diputados panistas, basados en cifras de estudios oficiales o de militantes priístas, intentaron probar con la miseria de los campesinos el fracaso de la reforma agraria, criticando el minifundismo y exigiendo seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y propusieron que las parcelas ejidales fueran entregadas en propiedad limitada; propusieron formas de asociación de ejidatarios con pequeños propietarios y con el capital privado y que se reconociera que el reparto agrario estaba por terminar, ya que no había suficiente tierra por repartir ... " (63)

También durante la campaña presidencial de Cloutier como candidato del PAN se propuso en esencia "la titulación de parcelas a los ejidatarios, para que con su título registrado y oponible a terceros supieran con certeza que eran propietarios, cual era su tierra y por tanto la trabajaran y cultivaran con seguridad y amor a ella."

Lo anterior pone de manifiesto que la Reforma Agraria solo ha servido para lograr básicamente triunfalismos bastardos a costa de las masas campesinas; ya que en muchas ocasiones con el pretexto "de no dejar en el olvido los ideales agrarios jurando defenderlos", han ganado adeptos a sus distintas campañas aún sabiendo que estos ya eran obsoletos. A tal respecto Proceso apunta:

"...en el fondo también puede decirse que ninguno de nuestros Presidentes creyó realmente que la reforma agraria sirviera para algo más que para dominar y manipular a las masas cam-

(63) Proceso. 2 de Mayo de 1991. p.p. 1 y 9.

pesinas." (64)

Esto es reconocido por todos aquellos que conocen el sistema político, ya que la llamada Reforma Agraria es el proyecto político que más beneficios a traído al partido oficial y quien lo ha manejado a su libre antojo.

Una vez que hemos determinado el origen de la Reforma constitucional que estudiamos, pasaremos al estudio político, en cuanto a sus objetivos lineamientos y modificaciones.

OBJETIVOS

Según el propio ejecutivo, el objetivo de su iniciativa era el de ampliar la justicia y la libertad en el campo, mediante la promoción de cambios que alentaran una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional; buscando un beneficio con equidad en su trabajo; aprovechando la creatividad de estos y lograr una vida comunitaria fortalecida y por consiguiente una Nación más próspera.

Por lo que los cambios propuestos deberían proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Se dijo que parte esencial del propósito de justicia era la reversión del creciente minifundio, el cual se había dado debido a la obligación que se tenía de seguir dando tierras y de la falta de formas asociativas estables. Por lo que los cambios que se proponían se enfocaban al ofrecimientos de mecanismos y formas de asociación que estimularan, una adecuada inversión y capitalización de los predios rurales para que de tal forma pudiera elevarse la producción y la productividad.

Otro de los aspectos que se buscaban era el del fortalecimiento de la vida comunitaria, precisando los derechos que se les otorgaba tanto a ellos como a los ejidatarios, de manera que sus decisiones internas fueran respetadas en cuanto al aprovechamiento de sus recursos.

(64) Uno más uno. 15 de Noviembre de 1991. p.14

LINEAMIENTOS Y MODIFICACIONES

1.- Dar certidumbre jurídica al campo. Por lo que se da fin al reparto agrario al considerársele como una acción innecesaria e imposible de seguir realizándose en un país en donde la población rural crece mientras que la tierra no varía en su extensión. Y el seguir tratando solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración e inhibe la inversión, desalentando la productividad y la reutilización.

Asimismo, dentro de este lineamiento y con el fin de impartir justicia agraria se crearon los Tribunales Federales Agrarios; los cuales estarían dotados de autonomía para resolver aquellas controversias agrarias que les fueren planteadas.

2.- Capitalización del campo. Esta se propuso como medio para reactivar la producción que era deficiente y poder así sostener su crecimiento, por lo que dentro de este renglón se propuso formas de asociación para estimular la creatividad de los actores sociales y se pudieran compartir riesgos. Sin embargo se volvió a caer en el error de mantener los límites a la pequeña propiedad y demás formas de tenencia de la tierra con la supuesta y mítica idea de caer en el latifundismo.

En cuanto a las formas asociativas, se eliminó la prohibición que tenían las sociedades mercantiles de asociarse con los campesinos y de acceso a la tierra, pero se limitó la extensión y el número de socios que podía tener, sujetándose a los límites establecidos para la pequeña propiedad, lo que a todas luces consideramos de poco beneficio o bien, limitado y condicionado erróneamente.

3.- Protección y fortalecimiento de la vida ejidal y comunal. Para este lineamiento se dijo que se buscaba la reafirmación de las formas de tenencia de la tierra, adecuándolas a las nuevas realidades del país; lo que a todas luces consideramos de inexistente adecuación porque son formas obsoletas de querer regular la tierra bajo una forma social que no ha funcionado en ningún lugar. Sin embargo y pese a las nuevas realidades que hoy vivimos, se elevó a nivel constitucional el reconocimiento y protección de estas formas sociales de tenencia de la tierra, pero también dentro de este apartado

se reconoció la capacidad de los ejidatarios para poder decidir libremente la forma de propiedad privada, pero con el gran inconveniente que tenía que ser sometida su decisión a la aprobación mayoritaria de todos los ejidatarios que componían su ejido y una vez que previamente se hubiera regularizado y definido su posesión individual, podría someterse a tal aprobación dicha decisión.

CARACTER INTEGRAL

Debido a que el ejecutivo consideró que el desarrollo y el crecimiento con justicia social que proponía, no podía funcionar sin un programa nacional que tuviera un flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la debida organización eficiente de la producción para que se pudiera modernizar el campo, propuso que la inversión pública fuera canalizada a la infraestructura, el desarrollo científico y tecnológico así como para el desarrollo de instrumentos financieros (seguros y mercados de coberturas), así como sistemas de comercialización, cadenas de transformación entre otros.

Sin embargo, pese a que tales propuestas tenían una buena intención y aún que se contemplaron en programas nacionales para cubrir sus objetivos en todo el territorio nacional, hasta estos momentos sus resultados no han sido los esperados. Consideramos que esto se debe a que la mayoría de estos servicios son prestados por compañías privadas totalmente independientes del gobierno y que a falta de una garantía real inexistente en el campo, deciden no arriesgar sus capitales.

En síntesis, la perspectiva de transformación integral del campo propuesta por el gobierno federal a través del ejecutivo comprendió diez puntos básicos que fueron:

1. *“La Reforma promovería la justicia y la libertad en el campo.*
2. *La reforma protegería el ejido.*
3. *La reforma permitiría que los campesinos fueran sujetos y no objetos del cambio.*
4. *La reforma revertiría el minifundio y evitaría el regreso al*

mismo.

5. *La reforma promovería la capitalización del campo.*
6. *La reforma daría rapidez jurídica para la resolución de los rezagos agrarios.*
7. *Comprometería recursos presupuestados al campo.*
8. *Establecería un seguro al ejidatario para que pudiera proteger sus cosechas, subsidiando parte del costo.*
9. *Crearía un fondo nacional para empresas de solidaridad.*
10. *Buscaría que se resolviera la cartera vencida con Banrural y aumentaría los financiamientos al campo". (65)*

De todo lo sugerido por el Ejecutivo podemos concluir y reafirmar que el Estado reconoce el fracaso de la política agraria que se había llevado y la gran necesidad que existe para que se invierta en el campo, sacándolo de la ruina en que él mismo lo ha metido. Ahora bien, para que pueda darse la capitalización que el mismo alude, es necesario que la propiedad privada sustituya la figura del ejido, para que se tenga una garantía real y sus propietarios o poseedores inviertan su dinero al haber una seguridad jurídica.

Se ha llegado al punto en que se tiene que decidir entre dos caminos, el de la libre economía (desarrollo) o el de la política revolucionaria (subdesarrollo); Siendo la primera aquella que se basa en el libre juego de las fuerzas de mercado amparadas y regidas por la ley y el de la segunda, aquella que se traza con bases sociales y orígenes revolucionarios.

(65) Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura. Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional. México 1992 p.p. 52 a 64.

3.2 DESVENTAJAS DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y SOCIAL

LA PROPIEDAD PRIVADA:

En nuestro país, la propiedad privada tiene un espíritu social; espíritu surgido de la teoría progresista que considera al derecho de propiedad como el medio de cumplir una función social. Concepto jurídico recogido por nuestro máximo ordenamiento en su multicitado artículo 27 al señalar:

"Artículo 27.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicté el interés público, así como de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales..." (66)

Por lo tanto, en nuestro marco jurídico, la propiedad no es considerada como un derecho absoluto individual como sucedía en el derecho romano: en la que el dueño podía disponer de su propiedad libremente sin que nadie, ni aún el Estado pudiese intervenir ni tomar el todo o alguna parte de esos bienes, sin el consentimiento del dueño y sin previa indemnización. Sin embargo nuestro derecho tiene una ideología diferente distinta al derecho romano, no obstante que éste ha tenido una gran influencia en nuestras leyes.

La propiedad privada no está libre de ciertas desventajas que le son inherentes por ser el humano una criatura con defectos, de tal manera ésta ha sido duramente atacada por grandes pensadores, principalmente por los llamados socialistas utópicos y científicos como lo fueron Juan Jacobo Rousseau, quien consideró que la propiedad privada era el origen de la desigualdad social y que alguna vez dijo :

"El primero a quien, después de cercar un terreno, se le ocurrió decir "esto es mío", y halló personas bastantes sencillas para

(66) LV Legislatura. Mexicano esta es tu Constitución. Ed. Porrúa México 1993.p.99

creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡Cuantos crímenes, guerras, muertes, miserias y horrores habría ahorrado el genero humano el que, arrancando las estacas o arrastrando al foso, hubiera gritado a sus semejantes: 'Guardaos de escuchar a ese impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son para todos y que la tierra no es de nadie!'". (67)

No ignoramos la posibilidad de esta desventaja, pero si consideramos que existen personas que, al tener una propiedad, constituyen un patrimonio para su familia y que está basado en el trabajo y el sacrificio que es tener una propiedad, por lo que debe tener esta ventaja a lado de aquel holgazán que nada o poco hace por fincar un patrimonio.

Otra de las desventajas que le son atribuidas a la propiedad privada es que esta es motivo para la acumulación de riquezas para sus poseedores, como lo sostiene Pedro J. Proudhon en su obra *¿Que es la Propiedad?*, al citar una fábula que considera como hermosa y cierta :

"No conozco nada más hermoso que esta fábula:

Como empresario tomo la primera parte, como trabajador me apropio la segunda, como capitalista me corresponde la tercera y como propietario todo es mío." (68)

Esta desventaja que señala Proudhon de acumulación de riquezas tampoco podemos negar que se da en la propiedad privada, pero hoy en día ya no es tan absoluta como solía ser, ya que hoy se protegen los derechos de los trabajadores cuando se trata de propiedades que generan riquezas. También es cierto que cuando una persona genera riquezas, lo hace en base a inversiones de capital que a su vez generan múltiples empleos e ingresos al erario público que sirve para cubrir todos aquellos servicios de la sociedad.

Otra de las grandes desventajas que le son atribuidas a la propiedad privada es la resultante de que al ser el hombre un animal racional, nunca

(67) LASTRA LASTRA JOSE MANUEL. Fundamentos de Derecho. Edi. Mc. Graw-Hill. México 1994. p. 115

(68) PROUDHON JOSE PEDRO. *¿Que es la Propiedad?*. Ed. Proyección. Argentina 1973. p.163

o pocas veces querrá quedarse siempre pobre o en menor situación que la de muchos otros, más agraciados; entrando de manera indirecta en un conflicto con éstos, buscando tener mediante cualquier medio igualar o superar esa situación que tiene su adversario mental y que le ha dado la propiedad. Por lo que tal si situación atribuida a la propiedad es considerada como generadora de la codicia, como el mismo Proudhom alguna vez afirmó:

"¿Dios ha hecho donación de la tierra al genero humano? Entonces, ¿por qué no he recibido yo nada? El ha puesto la naturaleza bajo mis pies, y sin embargo, no tengo dónde reclinar mi cabeza!". "Una vez multiplicado el genero humano, los hombres repartieron entre si la tierra y las cosas que sobre ella había, lo que correspondió a cada uno comenzó a pertenecerle con exclusión de los demás; este es el origen del derecho de propiedad."
(69)

Y es que en el hombre que no tiene nada, el que tiene poco o aún el que tiene surgen las preguntas codiciosas como: ¿por qué tiene él y yo no? ¿por qué tiene él más que yo? o la de ¡quiero tener más que él!, actitudes de codicia que se han afianzado en la mentalidad de los hombres que en muchas ocasiones derivan en conflictos y han roto con el llamado contrato social.

Otra de las desventajas que se dice tiene la propiedad es el desperdicio, ya que el poseedor puede en el momento que el quiera, dejar echar a perder los frutos que ésta le pudiera dar, en el caso de ser una tierra productiva o dejar de trabajarla por falta de interés y no tener necesidad económica. A este respecto también Proudhom apunta:

"El propietario es libre de dejar pudrir los frutos en su árbol, de sembrar sal en su campo, dejar ordeñar sus vacas en la arena, de convertir sus viñas en erial, de transformar una huerta en monte. ¿Todo esto es abuso, si o no? En materia de propiedad, el uso y el abuso se confunden necesariamente y se convierte en desperdicio." (70)

Así como puede encontrarse desventajas en la propiedad privada en cuanto a sus probables efectos con la sociedad, también existen desventajas

(69) Idem. p.p. 69 y 70

(70) Idem.p.45

para los poseedores de ésta. Entre otras podemos considerar que: estos forzosamente tienen que pagar impuestos que son más altos en algunas zonas o únicamente en las propiedades privadas, ya que la propiedad social está libre de impuestos. Surgiendo la pregunta de que entonces "quien tiene más ¿tiene que pagar más?" entonces, ¡sus derechos cuestan al Estado más! A esta pregunta también llegó Proudhom y sostuvo :

"¿Por qué el rico ha de pagar más que el pobre? Esto es lo justo, se dice, porque posee más, confieso que no comprendo esta justicia.

¿Por que se pagan los impuestos? Para asegurar a cada uno el ejercicio de sus derechos naturales, la libertad, igualdad, seguridad, propiedad, para mantener el orden en el Estado; para realizar obras públicas de utilidad y de esparcimiento.

¿Pero, es que la vida y la libertad del rico son más costosas de defender que las del pobre? { ... } Una de dos; o el impuesto proporcional garantiza y consagra un privilegio en favor de los grandes contribuyentes o significa en si mismo una iniquidad."
(71)

Tales desventajas son claramente observadas en la vida diaria y muy en particular, para efectos de nuestro trabajo, en las tierras ejidales que contempla la propia Constitución, ya que no son obligadas a contribuir de manera alguna al erario federal.

Todas estas desventajas que hemos mencionado pueden o no darse en la propiedad privada, no son un factor obligado por lo que creemos que una adecuada regulación de ellas las controlarla.

LA PROPIEDAD SOCIAL:

Al hablar de propiedad social en este apartado, nos referiremos muy en particular al Ejido, que es el tema discutido en nuestro trabajo y a un breve análisis de la gran serie de desventajas que tiene inmersas, siendo de tal suerte:

(71) Idem.p.49 y 50

a) En el Ejido no está bien definido quien es su propietario, lo que trae como consecuencia la ausencia de la propiedad, no existiendo progreso económico. Al respecto el maestro Luis Pazos también señaló:

"Los descubrimientos más recientes en el campo de la ciencia económica demuestran, lógica y empíricamente, que en aquellos sectores de la producción donde no existen derechos de propiedad claros y transparentes, no hay progreso económico." (72)

Por lo que esta indefinición que, se encuentra en nuestra legislación ha traído un atraso económico en el sector rural; obstaculizando de tal suerte la producción y la comercialización de sus recursos.

b) El ejido, al ser tutelado por el Estado en su forma de organización y producción lo ha conducido a la ruina económica, ya que los mecanismos con los que opera son deficientes en incentivos y castigos de mercado; el gobierno solo apoya a la burocracia agraria, encubriendo las responsabilidades que pudieran atribuírseles. Este tutelaje ejercido a la propiedad ejidal y por consiguiente a la economía ha sido reconocido como fracaso, aún por el propio pontificado en 1956 al declarar el Papa Pío XII lo siguiente:

"El sistema de injerencia excesiva del Estado en la economía conduce a una ruina indecible al individuo, la familia, la nación y la religión..." (73)

Esto sin duda evidencia que las políticas mexicanas en materia de la propiedad y economía están en el más grave atraso, ya que en otros países más avanzados se ha reconocido que los intervencionismos gubernamentales en actividades económicas traen atraso y fracasos.

c) El Ejido no es maximizador de riquezas o de ingresos, así como tampoco optimiza la calidad de los productos que en él se producen; esto debido a que su política principal no es un objetivo comercial, sino más bien de autoconsumo y

(72) PAZOS LUIS. Op.cit.p.20.

(73) DE IBÁRROLA ANTONIO. Cosas y Sucesiones. Ed. Porrúa, México 1972 p.199

al estar el Estado obligado a subsidiarlo y otorgarle recursos, su obligación para maximizar es nula. Esto se suma a la inexistencia de cualquier presión fiscal que pudiera tener. La realidad por consiguiente que se vive en el campo mexicano puede ser resumida en la respuesta dada a Luis Pazos por un ejidatario llamado Don Ramón, al que se le preguntó, al observar una extensión de tierras, cuales eran ejidos y cuales propiedad privada, respondiendo éste lo siguiente:

"Pos mire lic., ese que ve allá todo abandonado y lleno de hierba es ejido, aquel que ve usted allá bien sembrado y cuidadito es propiedad..." (74)

Y es que al ser los propietarios privados los únicos presionados en el campo tanto para pagar sus impuestos, como para mantenerse, son lo que muchas veces hacen la diferencia al observar los campos.

d) Como ya mencionamos, otra de las graves desventajas del Ejido es que este no contribuye al erario federal de manera significativa, pero por el contrario es de los sectores que más recursos le son destinados del presupuesto federal y en donde la carga burocrática que éste comprende absorbe el mayor porcentaje; otro tanto es para aquellos programas que casi siempre acaban manejando pérdidas entre otras. Al respecto coincidimos con el citado Luis Pazos al decir:

"El sector agrario es el más atrasado en México, y a pesar de que ha recibido el mayor porcentaje de ayuda y subsidios gubernamentales del periodo postrevolucionario a la fecha." (75)

Esto puede ser afirmado si decimos que para 1997 el Presidente Zedillo, destinó en dos programas para el campo 10 000 millones de pesos, de los cuales la mayoría ya están asignados para el pago de los burócratas que en él intervengan y dirigentes campesinos que siempre se inmiscuyen; esta cantidad fue dada por el propio mandatario el 11 de Abril de 1997 comprendiendo la Alianza para el Campo y Procampo, siendo este último el más alto.

Y es que es triste saber que todo este dinero ha sido sacado de to-

(74) PAZOS LUIS. Op.cit.p.82

(75) PAZOS LUIS. Problemas Socioeconómicos de México y sus Soluciones. Ed. Diana. México 1995 p.45

dos aquellos contribuyentes que tienen que pagar sus contribuciones hacendarias y que seguramente se perderá sin que nadie pueda comprobar su debido uso.

e) Otra gran desventaja, producto del Ejido es que éste, debido a su pésima situación estructural, no arraiga a sus poseedores, ya que no lo consideran propiamente su suelo. Además de que las condiciones económicas que en él imperan propician la migración a las grandes ciudades y a Estados Unidos principalmente, donde la intromisión del Estado no atenta contra la economía directamente o va en perjuicio de un sector; en este caso la agricultura con la mítica idea del beneficio social y de la creación de Instituciones Sociales para la protección del más débil. A este punto conclusivo llegó también Luis Pazos:

"Paradójicamente, las Instituciones Sociales: latifundios, garantías en la propiedad y libertad de comprar y vedar tierras, granos y productos agrícolas, que se combatieron en México fueron los factores que permitieron que en los Estados Unidos, que millones de mexicanos encontraran una forma de vida." (76)

Esto es fácil de entender si consideramos que el Ejido, institución social creada en México, diluye y atenúa los derechos de propiedad por causa de regulaciones, restricciones y demás disposiciones gubernamentales que hace que los individuos estén menos motivados para mantener, preservar o arriesgarse en una propiedad que no es suya.

f).- El Ejido es una fuente inagotable de burocracia, ya que ha contribuido enormemente para que el exceso de empleados en el Gobierno sea agobiante para el Presupuesto gastado año tras año. Además que esta plenamente comprobado que los avances de todo tipo en el Campo no han sido ni siquiera en lo más mínimo, los esperados por todo el País, a casi ochenta años de iniciada esta Reforma Agraria, aunque se han creado un sinnúmero de organismos estatales que funcionan en este sector y para su supuesta ayuda, los cuales cuentan con exceso de personal. Para reforzar esto, citamos el análisis hecho por la Revista Época:

"... según análisis de la revista Epoca, 280,000 funcionarios y burócratas, que divididos entre 28,000 ejidos, dan un promedio

(76) PAZOS LUIS. Op. cit. p 50

de 10 burócratas por Ejido." (77)

Cifra que se dio ha conocer antes de la reforma de 1992 y que, si tenemos en cuenta que con la citada se crean los Tribunales Agrarios, el número de burócratas se vería incrementado.

Podríamos seguir enumerando más desventajas que se encuentran en la propiedad social; sin embargo consideramos que son suficientes las enunciadas para demostrar que el adoptar este tipo de propiedad no tiene mejores resultados que los que representa la propiedad privada, ya que la primera ha demostrado tener más efectos negativos en la economía y en aquella población a la cual se le ha impuesto este tipo de propiedad.

Solo para terminar este apartado citaremos lo dicho por Manuel Payno, que sin duda hará reflexionar a aquellos detractores de la propiedad privada.

" EL TRABAJO, EL CAPITAL Y LA TIERRA SON LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RIQUEZA PUBLICA. Ninguna ley, por bien combinada que sea, hará que el ocioso sea trabajador, que el capitalista emplee ha fuerza sus fondos en determinadas especulaciones, y que la tierra eriaz, ingrata y seca sea rápidamente fértil y productiva." (78)

3.3 EL DOMINIO PLENO Y SUS LIMITACIONES

El término dominio pleno no nos queda del todo claro, por lo que si lo interpretamos de acuerdo a ley tendremos: Que es aquel derecho que tienen los ejidatarios para poder desincorporar del Régimen de Propiedad Social o Ejidal la parcela que les corresponde, una vez satisfechos los requisitos que marca la Ley Agraria y de esa forma una vez satisfechos estos, puedan realizar cualquier acto jurídico con su tierra.

(77) PAZOS LUIS. Op.cit.p 25

(78) PAYNO MANUEL. Tratado de la Propiedad. Secretaría de la Reforma Agraria. México 1981 p 204

Para poder estudiar este derecho que propiamente queda subordinado a la autorización de una mayoría de asamblea y entender sus limitaciones, es necesario que citeamos el fundamento constitucional que le da origen :

*" Artículo 27 Constitucional.- La propiedad... fracc. VII ...
La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales el ejidatario y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarlos entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijara los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. ". (79)*

La política del Ejecutivo para introducir esta limitada posibilidad del ejidatario para poder desincorporarse del Régimen de Propiedad Social fue duramente atacada por pseudo políticos, periodistas, analistas, etc., quienes, aún todavía hasta nuestros días, sostienen la hipótesis de que al permitírsele al campesino la venta de sus parcelas se volvería a caer en el Latifundismo y una gran cantidad de campesinos emigrarían a las grandes ciudades en busca de empleo. Esta supuesta hipótesis en la que se basan estos sujetos no tiene ningún fundamento histórico, científico o social, ya que solo son influencias marxistas al pensar que de la concentración del ingreso y al imperar la explotación capitalista se tendría forzosamente una exagerada pobreza de las clases bajas y trabajadoras; por lo que al no tener ningún fundamento concreto la consideramos mítica, ya que se ha demostrado que en los países desarrollados la existencia de grandes propiedades, lejos de fomentar la pobreza, ha generado el trabajo y la riqueza.

Después de esta introducción al tema, nos abocaremos a las limitaciones que enmarca la Ley y que tiene que enfrentar todo aquel que, con-

(79) LV LEGISLATURA. Mexicano esta es tu Constitución. Miguel Angel Porrúa. México 1993. p 106

vencido de las desventajas que tiene el seguir perteneciendo al régimen de propiedad social, decide su desincorporación, para poder así acogerse dentro del régimen de la propiedad privada y sus múltiples beneficios.

1.- La primera limitación que fija la Ley para lograr este objetivo es aquella previa de señalización y delimitación en el Ejido de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fondo legal y de las parcelas correspondientes para el total de los ejidatarios, esto según el artículo 23 fracción VII y 55 ; y en donde el problema surge a partir de que el peticionario solicita la señalización y asignación de la parcela que le corresponde. Lo que en la mayoría de los casos origina conflictos internos por la posesión legal, ya que pocos son los casos en que las parcelas están debidamente regularizadas, por lo que en muchos casos existen controversias o disputas por ganar tal derecho. A este respecto el periódico Excélsior publicó:

"Otra condición para que pueda comercializarse el área parcelaria de un ejido va ser, ineludiblemente, la regularización de sus linderos, problema enorme debido a la subdivisión de parcelas habidas en los 28.000 ejidos del País y a las disputas territoriales que existen entre un gran número de ellos, los cuales con frecuencia son sangrientas; por su parte los registros administrativos ni siquiera tienen actualizada la división parcelaria que realmente existe en el País. " (80)

Esto que se publica es claro de entender si tomamos en cuenta que la mayoría de las parcelas que existen dentro de estos 28 mil ejidos ya no pertenecen a sus originales poseedores, ya que tal vez hoy pertenecen a sus hijos, nietos, hermanos, etc., y posiblemente entre los cuales existan conflictos por su posesión. Por lo que al no estar debidamente regularizadas, el total de las parcelas pueda ser posible debido seguimiento legal para el otorgamiento del dominio pleno, ya que no se ha realizado este requisito previo.

2. Una vez que se hubiera satisfecho el requisito arriba comentado; el siguiente paso, también problemático, es aquel de aprobación de la solicitud de dominio pleno por la asamblea, en la que deberán estar presentes, cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios y haber sido convocados con un mes de anticipación o con la mitad, más uno en segunda o ulterior convocatoria en donde necesariamente se requerirá del voto aprobatorio de las dos

(80) Excélsior 12 de Noviembre de 1991 p 6 y 8

terceras partes de los asistentes; lo que condiciona que campesinos con interés de probar mejor suerte con su parcela estén supeditados a la decisión de una mayoría de asamblea; que de por sí es difícil de convocar para este objetivo, tal vez también lo sea convencerlos para que aprueben la desincoorporación por simple apatía, por dudas en tal decisión o influidos por criterios de aquellos caciquillos que siempre imponen su criterio. A este problema la Jornada escribió:

"Darle a la asamblea, entidad colectiva poco definida, generalmente controlada por caciques, la facultad discrecionalmente de decidir sobre la titularidad personal de las parcelas a los ejidatarios es nuevamente poner a estos bajo la tutela y control del sistema que tan malas cuentas ha dado." (81)

Aunado a lo anterior que ya difícilmente puede superarse, existe el problema a que se enfrenta el ejidatario, que tiene que convencer a las dos terceras partes de los asistentes de la asamblea para que le otorguen su voto aprobatorio según el artículo 27 de la Ley, lo que resulta una labor difícil de lograr, ya que el solicitante no es propiamente un orador y no cuenta con los conocimientos necesarios para probar adecuadamente que su decisión esta bien fundada.

Son estos los principales problemas o limitaciones a que se tiene que enfrentar aquel ejidatario que decide, como la forma de superación. el solicitar el dominio pleno de su parcela, sin contar, claro, que en menor grado cualquier objeción que realice la Procuraduría Agraria como integrante en esta decisión.

3.4 LA INEFICACIA DE LOS ORGANISMOS Y AUTORIDADES AGRARIAS

El objetivo de este punto en nuestro trabajo es demostrar que existe una enorme burocracia, despilfarro y corrupción en las dependencias gubernamentales, organismos y programas que en teoría se crearon para la ayuda de Ejidos y Comunidades, pero que muy lejos a sus utópicos propósitos,

(81) La Jornada 13 de Noviembre de 1992 p 5

solo han contribuido a generar una nueva clase social en México: "Los Burócratas", los cuales son los verdaderos beneficiarios directos de la mal estructurado Reforma Agraria.

A esta clase social mexicana se le ha destinado los más altos presupuestos gubernamentales a lo largo de la historia presidencial de México; que bajo el rubro de Gasto Social, ha beneficiado a un sinnúmero de individuos que han integrado o integran las múltiples dependencias, autoridades y programas del sector agrario que solo han dado por resultado un déficit financiero del que todos los mexicanos hemos sufrido las consecuencias. Es por su inutilidad y altos costos que representan estas figuras que las analizaremos en base a sus presupuestos, los resultados que han dado y determinar su necesidad.

De tal suerte comenzaremos por las más importantes, según su posición en la estructura agraria mexicana:

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

A esta Secretaría, que le corresponde, entre otras cosas, manejar la política del desarrollo rural en México; buscar las mejores condiciones de vida para las familias que viven en el campo; fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas rurales; llevar a cabo proyectos de inversión en el campo con recursos públicos y privados; el manejo de la información estadística y geográfica de oferta y demanda de productos del campo; organizar y fomentar investigaciones agrícolas y ganaderas entre otras; la promoción de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria; entre otras más, que se encuentran establecidas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Su presupuesto para 1995 fue de \$16,756,145,200.00; siendo el segundo más alto otorgado para las dependencias gubernamentales, solo rebasada por lo otorgado para la Secretaría de Educación Pública. Se calcula según datos proporcionados por Luis Pazos, de cada peso gastado por el Gobierno en este rubro, 70 centavos son absorbidos por las múltiples autoridades y organismos así como de programas para el Campo, por lo que solo son 30 centavos por peso lo que en realidad llega a estos.

Su mala política en la actividad agrícola y el fracaso en el fomento de la productividad y rentabilidad de las actividades económicas rurales como obligaciones de esta Secretaría se demuestran con lo gastado por concepto de importaciones de productos agrícolas y silvícolas que ascendió a la suma de

\$4,336.1 millones de dólares, contra los \$3,197.3 millones de dólares que se generaron en exportaciones por el mismo concepto. Es necesario recalcar que existe una gran contradicción en la actividad agraria mexicana, ya que en nuestro País la mayor parte del campesinado se dedica a la siembra y cosecha del maíz, sin embargo fue el producto que más se importó y en el cual se gastaron \$1,061.9 millones de dólares; por otro lado lo que generó más ingresos fueron las legumbres y hortalizas frescas, siendo lo que menos se impulsó por parte del gobierno federal. Esto evidencia la mala política productiva de la institución en cuestión.

Por parte de los subsidios que se le otorgaron para que apoyara el desarrollo de actividades de interés general dentro de este ramo, ascendieron a \$20,191 millones de pesos. Las transferencias sumaron \$799 millones de pesos, siendo la cuarta mejor beneficiada por tal concepto; asimismo le fueron otorgados \$5,155 millones de pesos para que los destinara a programas de ayuda para superar la pobreza en el sector rural. Todo este dinero se pierde inevitablemente, ya que si observamos al sector agrario, concluiremos que es el más atrasado y más pobre en nuestro País, como lo hemos venido demostrando.

Por tales razones consideramos totalmente que esta dependencia gubernamental no ha cumplido con lo que establecen sus estatutos, por lo que ante su ineficacia proponemos su desaparición.

Secretaría de la Reforma Agraria. Con las reformas constitucionales de 1992 dejó de ser la única encargada de aplicar la legislación agraria, por lo que en la actualidad comparte responsabilidades con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios; limitando sus funciones a la aplicación de los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional como son la de conceder en términos de la Ley, las dotaciones y restituciones de tierra y agua; intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal; ejecutar las resoluciones y acuerdos presidenciales; entre otras de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Su presupuesto para el ejercicio fiscal de 1996 fue de \$2,020,058.700.00, ubicándose en el doceavo lugar de las más beneficiadas. Y en donde la mayor parte de su presupuesto es destinado al pago de nomina, ya que es uno de los organismos con mayor personal.

Sin embargo, pese a las facultades que le son concedidas, solo interviene cuando no se ven entremezclados intereses políticos como sucedió en

Veracruz donde un grupo llamado "Movimiento Nacional de los 400 Pueblos", realizó varias invasiones y esta pseudoautoridad los justificó diciendo que eran tierras ociosas, no obstante que hubo varios muertos.

Esto ha motivado que diversas organizaciones campesinas demanden su desaparición, debido a que no hay un avance significativo en la solución del llamado "Rezago Agrario", puesto que hasta Agosto de 1997 existía un rezago de diez mil expedientes que afectaban a un millón de mexicanos.

Pese a tales resultados y del reclamo de diversas organizaciones campesinas que demandan su desaparición por ser una institución ineficiente y generadora de un mayor déficit presupuestal, su titular el señor Arturo Warman, ha manifestado, para ser precisos en Agosto de 1997, que las funciones del Estado en materia agraria no pueden negociarse por ahorros presupuestales a problemas fiscales, descartando la desaparición de la dependencia, lo que pone de manifiesto los intereses lucrativos que existen pese a los resultados negativos.

La Procuraduría Agraria .- Este es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con las funciones generales de servicio social y defensoría de los derechos de los ejidatarios o comuneros; ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros agrícolas y que interviene a petición de parte o de oficio. Lo anterior de acuerdo al artículo 135 de la Ley Agraria.

Su presupuesto para 1996 fue de \$ 390.4 millones de pesos. De entre sus principales desventajas encontramos la falta de coercibilidad en sus disposiciones y del elitismo en que se postula, ya como lo dicen sus estatutos, solo atiende a los sujetos de las formas de propiedad social y no a todo sujeto con actividades agropecuarias, esto aunado, como lo ya lo dijimos, a la falta de coercibilidad que es indispensable para la debida aplicación de la Ley hace que las disposiciones legales en esta materia sean constantemente violadas por los sujetos a quien protege en su propio detrimento, de terceros y de la población en general.

Los Tribunales Agrarios. Son aquellos órganos de Justicia Federal creadas en 1992 para la debida impartición de la justicia agraria que sustituyeron a aquellos procedimientos mixtos (administrativo-judicial) que se llevaban para resolver las controversias agrarias. Estos Tribunales se componen por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

Su presupuesto ascendió en 1995 a \$ 154.570 000 millones de pesos, los cuales son gastados en sueldos, arrendamiento de inmuebles, compra de inmobiliario, computadoras, etc.; según su propio titular.

Debido a que nuestra postura es la de la total incorporación de la propiedad privada dentro del Campo Mexicano, sus funciones nos parecen innecesarias para nuestro objetivo; sin embargo su funcionamiento en la actualidad nos parece adecuado para terminar con el rezago agrario y proponemos que entre sus atribuciones previas al establecimiento de una nueva estructura agraria que proponemos, le sea considerada en sus facultades la resolución jurídica de la solicitud de desincorporación del régimen de propiedad social por parte del ejidatario, ya que el procedimiento para lograr tal objetivo es autoritario y no admite inconformidad legal, ya que la resolución de la Asamblea es inapelable.

Registro Agrario Nacional. Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual tiene como finalidad el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria. Sus principales atribuciones son la inscripción y control de documentos en que consten operaciones y modificaciones en la propiedad de la tierra y de los derechos legalmente constituidas sobre esta; así como de las cancelaciones que se hagan; entre otras; esto de acuerdo al artículo 148 de la Ley Agraria.

Su presupuesto es el más bajo de los otorgados a los demás organismos agrarios, siendo de \$144.8 millones de pesos, no obstante que es el único que en realidad tiene necesidad de existir y del gran valor que representan sus archivos registrales de predios.

Debido al valor que tiene dicho órgano como arriba mencionamos, éste no debe de ser sustituido y si por el contrario, debería tener mejor presupuesto gubernamental para actualizar electrónicamente sus archivos por el valor que estos representan; además de que sus actividades son constantes, si tomamos en cuenta el rezago agrario.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Este es un organismo público descentralizado el cual tiene por objeto la regularización de la tenencia de la tierra, de los asentamientos

humanos irregulares, suscribir escrituras públicas y títulos de propiedad de las tierras regularizadas, coordinarse con las dependencias y organismos públicos afines, promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, entre otras.

Consideramos a este comisión como uno más en la ya larga lista de organismos parásitos e innecesarios para el campo; ya que su actividad debería ser realizada por el Registro Agrario Nacional en coordinación con la Procuraduría Agraria; y a través de procedimientos substanciados por los Tribunales Agrarios ya que para eso fueron creados.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A., (CONASUPO). Sus objetivos fundamentales fueron o son en teoría, incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, así como mantener reservas de artículos de primera necesidad que protejan el abasto del País y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo.

Su presupuesto para el año mil novecientos noventa y seis, fue de \$5,241.5 millones de pesos, siendo éste de los más altos que se entregaron a empresas paraestatales, no obstante que ésta es de las más criticadas y que ha generado más corrupción, burocratización y atraso en el campo.

Es sin duda éste organismo social junto, con Banrural y Agro Asemex, los preferidos por funcionarios para enriquecerse. En CONASUPO, el principal negocio está en las mermas, comisiones y triquiñuelas que se realizan durante la compra, almacenamiento, venta y reventa de cosechas de productos básicos, todo esto debido a que es un intermediario oficial. No obstante que ha sucedido a lo largo de treinta y siete años que tiene en funcionamiento. Además de que según un estudio realizado por JESUS CARLOS MORETT, de la Universidad Autónoma de Chapingo, el 74 % de los ejidatarios le venden a acaparadores, el 28 % a CONASUPO y el resto a otros compradores, porque los primeros pagan más rápido y/o mejor. Esto pone en evidencia que es otro organismo innecesario y fomentador de corrupción y de enriquecimientos ilícitos, como quedó demostrado en la pasada administración de RAUL SALINAS DE GORTARI.

Banrural. El sistema de Banrural tiene el supuesto objetivo de financiar la producción primaria agropecuaria y forestal; de actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización

y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados, además de promover y realizar proyectos en el sector rural; promover el desarrollo tecnológico, financiar la adquisición de insumos, maquinaria y equipo necesario para las actividades productivas.

Su presupuesto para 1995 fue de \$ 790 millones de pesos, mismos que, como año tras año, se dividen en pago de empleados y otorgamiento de créditos que la mayoría de veces son dados a supuestos campesinos.

El Banco Nacional de Crédito Rural es una de las dependencias del gobierno más codiciadas entre los funcionarios públicos, ya que el ser su titular significa la obtención de grandes sumas en beneficio personal. Y es que este organismo puede otorgar a su libre criterio créditos a supuestos campesinos, con lo que los manejos fraudulentos de su presupuesto están a la orden del día, tal y como ha quedado demostrado con la denuncia hecha por la funcionaria de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Olga Romero Ruano, quien proporcionó una lista en la que constaban los nombres de los beneficiados por créditos de Banrural y en donde se encontraron nombres de personas fallecidas, que no eran campesinos o simplemente no existían; sin embargo y pese a que esto fue dado a conocer públicamente, poco o nada se hizo. Esta serie de corruptelas también se extiende cuando se condonan créditos en donde también han existido estas situaciones vergonzosas.

Agroasemex. Es una institución más en la ya larga lista de este sector; fue creada para que se aseguraran las cosechas por los diversos siniestros, inclemencias de tiempo o causas de fuerza mayor a que están expuestas y en donde el gobierno federal absorbería la mayor parte del costo de la póliza.

Como ya lo mencionamos, esta institución es una de las preferidas para realizar grandes fraudes por parte de sus titulares y en donde el principal negocio es el pago de seguros a campesinos por cosechas que en realidad nunca se sembraron y que según ellos fueron afectadas por algún siniestro.

El presupuesto otorgado a esta institución para el año 1995 fue de \$ 232.7 millones de pesos; esto sin tomar en cuenta el presupuesto otorgado al FIRCO (Fideicomiso de Riesgo Compartido) en apoyo a productores afectados por las sequías en los Estados, mismo que ascendió en ese mismo año a \$ 173.9 millones de pesos.

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

No obstante que son conocidas toda la serie de anomalías que se presentan dentro de estos organismos e instituciones, su funcionamiento, lejos de desaparecer parece que se fortalece año con años sexenio tras sexenio y en donde los incrementos a su presupuesto son constantes.

También existen diversos Programas y Fideicomisos creados para la ayuda al campo, pero que en realidad tienen un trasfondo, el cual puede ser resumido en dos puntos: el primero que consiste en ganar votos, ya que estos programas y fideicomisos se promueven en tiempo de elecciones y en lugares en donde existe mayor oposición política; el segundo objetivo coincide al igual que lo expuesto en otros organismos, es el enriquecimiento ilícito con los mismos pretextos y escudados bajo el rubro de gasto social.

De tal suerte es que han surgido una gran lista de estos últimos que se renuevan con cada sexenio y bajo diferentes nombres, siendo en la actualidad los siguientes :

NOMBRE	Presupuesto en 1996 [millones de pesos]
Programa de Alianza para el Campo	\$ 1 122.7
* Programa Nacional de Asistencia al Campo [PROCAMPO]	\$ 7 000
* Programa para la Conclusión del Rezago Agrario	
* Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)	
* Fideicomiso de Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria [ASERCA]	\$ 642
* Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)	\$32.05
* Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAFE)	\$ 788.7
* Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA)	
* Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)	\$ 642

Estos datos son sin tomar en cuenta los institutos de investigación; la Universidad de Chapingo y el pago por concepto de indemnizaciones,

entre otros.

Todo lo anteriormente citado dentro de este apartado, así como la realidad histórica que ha vivido el campo demuestra que la gran mayoría de los Organismos Instituciones, Programas, Fideicomisos y demás, creados en teoría para proteger y ayudar al campesino en su actividad, son un rotundo fracaso pese a que gran parte del presupuesto federal se les ha destinado y que por el contrario de un aumento a la producción agrícola y mejora en las condiciones de vida del campesino ha dado nacimiento y mantenimiento a una mafia gubernamental agraria que se ha enriquecido a lo largo de varios años a costa de nosotros, los contribuyentes, que hemos sido presionados por terrorismos fiscales para mantenerlos y que el Gobierno defiende con el gran pretexto que es el llamado "Gasto Social para beneficio de las clases más necesitadas".

Capítulo IV

*Propuesta de Reestructuración
al Campo Mexicano*

4.1 CREACION DE UNA LEGISLACION FUNCIONAL

Es innegable el hecho de que en México, los ideales sociales originados por la Revolución han tenido una gran influencia en la estructura legal y principalmente en las diversas legislaciones agrarias que han existido, las cuales lejos de ser una realidad objetiva han sido creadoras de mitos generacionales; ya que la lucha armada a que hacemos referencia tuvo como una de sus principales causas la "libertad y justicia", preceptos que no se han visto reflejados en el entorno agrario nacional y como lo hemos venido demostrando en los capítulos anteriores o como cualquier persona puede captar.

Ante tal realidad histórica y jurídica que nos aqueja y no limitándonos a un puro estudio crítico, histórico y contemporáneo de la situación legal del Agro nacional, hemos creído conveniente hacer una propuesta legal por considerar es lo más justo que el simple hecho de analizar y criticar. Por tal motivo hemos considerado este apartado aún cuando su contenido tal vez resulte insultante para algunos que se dicen defensores de la Revolución y de los ideales sociales que por esta se consagraron. Y es que consideramos que la Justicia, la Libertad y el Derecho, al ser estipulados en preceptos constitucionales o leyes deben siempre buscar el beneficio social entre sus subordinados, hablando en términos generales de la población y no de un determinado grupo o sector social; además de que no puede y no deben regirse estos principios básicos por condiciones históricas como lo ha venido haciendo y que en la actualidad han sido claramente rebasadas, ya que la realidad histórica y jurídica es otra muy distinta a la de aquel entonces.

Por todo esto es que debemos partir del reconocimiento de una realidad histórica y social muy diferente pero que se ha venido deteriorando económico, social y jurídicamente por el atraso legislativo existente, realidad que puede comprobarse si observamos las graves condiciones en que se encuentra tanto el indígena, el ejidatario, el pequeño propietario y de la mayoría de las personas que de cierta forma tienen que ver con el campo; los cuales, lejos de haber sido beneficiados con un precepto constitucional o leyes secundarias, así como de organismos y autoridades creados para su protección, se han visto sumidos en una de las más tristes realidades.

La realidad social que hoy vivimos y que hemos viniendo haciendo alusión es la de que hasta el año de 1994 existían en nuestro País: 25 millones de hectáreas de tierra de labor de las cuales, 5 millones son de riego, las demás

restantes no son propiamente aptas para ser trabajadas y hacerlas producir por un campesino pobre, lo que ha contribuido al deterioro de sus condiciones de vida y del Agro Nacional.

Por todo lo anterior es necesario hacer una reestructuración radical a la obsoleta estructura agraria, empezando con la modificación a la Constitución Política, eliminando cualquier forma de limitación a la propiedad en el agro y de la tutela gubernamental, por ser los principales causantes de las graves condiciones existentes en el campo. Por ello es necesario que la propiedad privada goce de la garantía jurídica que le puede otorgar la Constitución para que de tal forma, puedan protegerse todos aquellos que han hecho o quieren hacer del campo su forma de vida y patrimonio para sus familias.

Siendo por tal razón que los artículos constitucionales que deben ser modificados para la nueva estructura agraria y que hoy la han deteriorado son los siguientes:

El Artículo 25. En el cual puede encontrarse el origen del excesivo intervencionismo estatal; lo que ha originado que el progreso de sector agrario esté condicionado a la política del Estado, al erigirse el Estado como el rector del Desarrollo Económico al tratar de planear, coordinar y orientar su funcionamiento y lograr resultados que beneficien al aparato estatal exclusivamente pero que ignoran la realidad.

Por lo que definitivamente proponemos la modificación de este precepto constitucional dejando fuera el intervencionismo directo del Estado o tutela de éste en el sector Agrario, para dejar que sean sus propietarios o poseedores los que dirijan las políticas particulares que se deban seguir para la superación y desarrollo de ellos, del campo y por consiguiente del País; claro que con el debido apego a las leyes aplicables.

El Artículo 26. La idea original de este precepto sigue los mismos principios del anterior, pero con la figura del Plan Nacional de Desarrollo y en el cual intervienen, según éste, la opinión de los sectores sociales para establecer estrategias que buscarán tener como resultado la ayuda o el impulso del sector agrario; tratándose claro solo en lo concerniente al Campo, ya que éste también funciona para otros sectores.

Pero debido a que todos aquellos planes ideados para lograr tales

objetivos no han tenido los resultados deseados, es que proponemos que una vez que se otorgase la propiedad de los predios agrarios a sus poseedores; estos planes ya no fueran al punto de suministrar dinero con créditos, subsidios y demás que en nada contribuyen o ayudan, si no se saben aplicar y que se vieran dirigidos al impulso y fortalecimiento de empresas agrícolas y de los sujetos con planes productivos ambiciosos.

El Artículo 27. Este es el artículo que fundamenta la estructura agraria en nuestro País, da origen y protección a las tres formas de tenencia de la tierra que existen el campo; siendo la principal y la más discutida la del Ejido ya que esta figura jurídica creada por el constituyente de 1917, con la cual se dijo se recogían los reclamos de las clases campesinas pobres y explotadas de aquel entonces, es hoy en día el concepto con el que se define aquel sector del campo donde se puede encontrar a las personas más pobres, por lo que cuando alguna vez se dijo que esta forma de posesión era una "garantía social" que acabaría con las grandes desigualdades sociales, económicas y culturales, es hoy una total falsedad.

No obstante que existen condiciones de pobreza extrema en los Ejidos parecidas a las combatidas por la Revolución, esta figura subsiste sin que pueda permitirse a cualquier otro mexicano ocuparse de una porción de tierra para poder usarla, hacerla producir y disfrutar de ella, no obstante pueda contar con mejores conocimientos, por lo que nos preguntamos donde queda el llamado "beneficio social".

Otro aspecto relevante y el cual difícilmente pudo haber sido concebido por el Constituyente del 17, es aquel relativo al de la explotación irracional y egoísta del campo por individuos que no cuentan con los conocimientos y técnicas más adecuadas para una debida explotación de la tierra, lo que inevitablemente se traduce en un daño ecológico, ya que son ignorados los avances tecnológicos y biológicos que son aplicados en otros países más avanzados.

Por último, otro de los defectos enmarcados por este deficiente artículo 27 es el de querer limitar la extensión de las propiedades agrícolas y ganaderas para que no existan los Latifundios, figura casi satánica en el entorno agrario pero que solo evidencia el atraso jurídico y económico de nuestro País. Decimos económico por que hoy en día, el querer limitar la propiedad, limita la inversión en la tierra, que por consiguiente empequeñece la producción y los rendimientos son escasos, lo que hace que nos mantengamos en un subdesarrollo constante. Es también desacorde en lo jurídico, ya que en nues-

tro tiempo, la creación de grandes extensiones o "Latifundios" significaría pagar un elevado impuesto predial de luz, agua, salarios para los trabajadores para tener en buenas condiciones un predio de gran extensión; aspectos que no eran contemplados como se debía en la época revolucionaria, pero que hoy están plenamente estipulados y controlados.

Estos atrasos en nuestra Constitución han sido consentidos por pseudolegisladores que han tomado al campo como bandera de intereses particulares y partidistas.

Ante tal situación de atraso legislativo, consideramos pertinente la total reforma de los anteriores preceptos constitucionales en lo concerniente al campo; por lo que a continuación proponemos algunos criterios básicos para la elaboración de una nueva estructura legal agraria :

- A. Que se elimine cualquier forma de tutela directa en el Campo por parte del Estado; respetándose la voluntad individual y colectiva en la actividad agrícola y ganadera. Por tal motivo, el Estado solo podrá intervenir en aquellas controversias judiciales que entre éstos se susciten y en los casos que se pida su intervención como defensor internacional de los intereses de sus gobernados.
- B. Que desaparezcan todos aquellos organismos y autoridades que nacieron a raíz de la Reforma Agraria y que habían venido funcionando dentro de este sector; por ser contrarios a lo estipulado por el punto A y por su comprobada ineficacia, exceptuando al Registro Agrario Nacional, por razón de su enorme utilidad documental que éste representa.
- C. Que desaparezca la figura jurídica del Ejido y de los elementos que lo integran, por los resultados negativos que ello ha representado, dejando subsistente como únicas formas de tenencia de la tierra la propiedad comunal y la propiedad privada, concediéndose el derecho a aquellas personas que quisieran subsistir con las mismas condiciones que tenían con el ejido de constituirse como Sociedad Rural, figura que tendría similares características a la Sociedad Civil y reconociendo esta figura colectiva si su fin es productivo.
- D. Que no se limite la extensión a la propiedad agrícola, ganadera o forestal por las razones antes mencionadas.

- E. Que los predios indígenas sigan siendo protegidos constitucionalmente y con las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables y demás que les habían sido inherentes. Ya que son raíz de la Nación Mexicana y la protección de su patrimonio constituye un deber legal.
- F. Que aquellas empresas agrícolas o sujetos que se dediquen a esta actividad, utilicen tecnologías nuevas o de punta en sus actividades; que sean de nueva creación en el caso de empresas que fomenten el empleo, las investigaciones, el desarrollo tecnológico o biológico en sus empresas tengan incentivos fiscales que les permitan incrementar y fortalecer su productividad y la del país.
- G. Que se otorgue la facultad a la Banca Privada para otorgar créditos agrícolas y ganaderos con el fin de que se pueda capitalizar el sector agropecuario del País, teniendo como garantía de estos las cosechas, maquinarias o la propiedad.
- H. Con el objeto de que no queden en el desamparo las familias que tienen un adeudo crediticio, la ley deberá proteger jurídicamente el hogar contra cualquier acción de acreedores, siempre y cuando este patrimonio sea único y permanente.

Creemos firmemente que esta serie de criterios que hemos formado y estipulado sirven para reestructurar el sistema agrario mexicano, haciéndolo más de acuerdo con la actualidad y más flexible a las condiciones de cada individuo que en él intervienen.

Por esto proponemos como ley secundaria a la actividad agropecuaria sea el Código Civil Federal y el Código de Comercio; los cuales deberán adecuar entre sus capítulos, uno que toque todos estos criterios y los demás que le pudieran ser aplicables por ser la actividad agropecuaria, una actividad que no se limita a una determinada zona geográfica del País.

Una vez adoptados los criterios necesarios en nuestra estructura legal, es necesario que las Legislaciones gocen de una verdadera institucionalidad que haga la diferencia entre aquel País subdesarrollado que solíamos ser por el de uno desarrollado, en el que se respeta los principios básicos de la Justicia y no los de grupos políticos.

4.2 LA INICIATIVA PRIVADA EN EL CAMPO

Los beneficios que resultan de la iniciativa privada en un sector no se han podido llevar al campo debido a que nuestros legisladores no consideran que deba ser regulado por la actividad económica, sino que han tratado de ignorar su origen al verlo como un ente político-social.

El origen de este actitud pudo haber emanado de la falta de claridad conceptual del constituyente de 1917; para entender que si bien las leyes del mercado son por un lado aquellas de la oferta y la demanda y la competencia, las de la política y el gobierno son por otro y por encima de éstas, las de la búsqueda de la justicia social y el equilibrio en la asignación de los privilegios a partir del reconocimiento de la realidad de nuestra sociedad desigual y heterogénea.

Así, la mano invisible de Adam Smith, ordenadora del mercado no necesariamente repite esta misma función de equilibrio al hacerla extensiva al orden político. En el orden político no hay mano invisible o al menos no debe haber, simplemente por que la justicia no es un asunto de oferta y demanda pero sobre todo, por que los objetivos económicos del mercado no corresponden a los objetivos políticos fundamentales de la sociedad, de la búsqueda del "mayor bien para el mayor número".

Por tal motivo, no es posible que se siga ignorando esta realidad hoy en día por nuestros legisladores, que siguen ignorando el verdadero origen de la actividad agrícola y lo han llevado a sufrir las serias condiciones de miseria y atraso en su historia.

Ante tal situación y aunado con lo propuesto anteriormente, es necesaria la intervención de la iniciativa privada en este sector para que pueda capitalizarse de manera adecuada y pueda contar con la adecuada tecnología, infraestructura, empleos, etc.

Y es que al intervenir la iniciativa privada en la propiedad privada, tiene como resultado inevitable que los sujetos que la detentan sean más racionales y maximizadores de su utilidad, pudiendo utilizar su activo, cam-

biarlo de forma y transferirlo total o parcialmente.

La prueba más clara de la anterior, no obstante las serie de limitaciones y obstáculos que tuvo que librar, es lo sucedido con la Promotora Agropecuaria GAMESA, la cual no importándole los riesgos que representaba invertir en el campo, le inyectó la suma de 12 millones de dólares con el objetivo de aumentar la producción y la productividad en San José de Vaquerías, Nuevo León, beneficiando a 1400 usuarios entre ejidatarios, colonos y pequeños propietarios. Esta sociedad invirtió su dinero en infraestructura; maquinaria y un fideicomiso. Cabe resaltar que en lo concerniente a la maquinaria se introdujeron los más modernos tractores como son los Caterpillar Challenger o los John-Deere 4955, que son un logro para el campo mexicano pero que para otros países son solo tractores. En lo relativo a infraestructura, se contó con un sistema de riego por aspersión de 200 power rolls que cubrieron 25 hectáreas cada uno (500 mts. por 500 mts.), además de 138 Km. de tubería; 20 Km. de electrificación; tres bodegas y un Campo Experimental entre otras cosas. Todo esto se traduce en un mejor nivel de vida de los sujetos que en el intervinieron y de una inmejorable productividad en el campo.

Otra de las empresas que cabe destacar es MINSA, que fue una paraestatal tiempo atrás pero que a partir de 1993 pasó a formar parte de la iniciativa privada y ha tenido un crecimiento y desarrollo que jamás se pensó pudiera lograr en manos del Gobierno; lo que la llevó para que en 1997 se convirtiera en el segundo productor a nivel mundial de harina de maíz, mérito que le valió que la Confederación Mexicana de Ventas y Mercadotecnia le otorgara el premio nacional a la mercadotecnia.

Estos dos ejemplos demuestran que el actividad agraria en México debe estar en manos de particulares e impulsada por la iniciativa privada, ya que con el tutelaje del gobierno se debilitan los incentivos y castigos del mercado; así como apoyo a la burocracia de este sector y diluye y encubre responsabilidades.

Los beneficios que trae consigo la iniciativa privada en el Campo y totalmente contrario a lo que se observa con el Ejido, reflejados en el sector público, los campesinos y en la propia iniciativa privada son los siguientes:

Sector Público:

- Mayor actividad económica
- Empleos [campesinos, agrónomos, administradores, abogados, contadores, etc.]
- Arraigo en el campo
- Mayor producción
- Ahorro de divisas
- Tecnología nueva o de punta
- Confianza.
- Menor carga burocrática
- Generadora de Divisas
- Reducción de impuestos al tener un menor gasto social
- Aumento de ingresos fiscales, por consiguiente una menor inflación

Campesinos:

- Elevación del nivel de vida
- Desarrollo personal
- Ingresos garantizados
- Educación informal
- Utilidades

Sector Privado:

- Mayor participación en el desarrollo nacional, económico y tecnológico
- Garantía de insumos
- Utilidades
- Crecimiento
- Prestigio
- Competitividad

Beneficios que sin duda son factores de progreso nacional y que jamás han podido consolidarse en el Campo Mexicano, por lo que deben ser contemplados como una buena posibilidad.

4.3 ORGANISMOS Y AUTORIDADES NECESARIAS

Como lo hemos venido señalado, nuestra postura es la de privatización del campo mexicano, la gran mayoría de organismos y autoridades que se originaron para la multicitada protección de los campesinos, entonces dejarían de tener razón de existir, además de que también, como a quedado demostrado, su subsistencia es innecesaria ya que hoy en día son un conjunto de parásitos gubernamentales que por muchos años han vivido del campesino y que solo han generado confusión, corrupción, costos presupuestales y arbitrariedades burocráticas soslayadas con el gran pretexto de ser instituciones nacidas bajo los ideales revolucionarios de protección al trabajador de la tierra.

Sin embargo no es posible que estos Organismos ni Autoridades innecesarias desaparezcan de la noche a la mañana, es necesario que tengan un plazo fatal determinado con el objeto de que liquiden los asuntos pendientes indispensables para sus interesados y para poder liquidar adecuadamente a toda la gran cantidad de burócratas sin que sea afectado seriamente el presupuesto federal.

Tal es el caso de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra, la cual como ha quedado apuntado atrás, tiene a su cargo la regularización de aquellos predios que no están debidamente actualizados o tienen defectos, esto con la importantísima intención de que sean debidamente adjudicados a sus verdaderos titulares. O como es el caso del Tribunal Agrario, quienes necesariamente tienen que terminar con las controversias jurídicas que les han sido planteadas. Siendo estas las principales razones para terminar con el Rezago Agrario que tanto aquejado al sector en cuestión y por lo cual es necesario que estas instituciones sociales les sean fijados plazos más, amplios para liquidar sus asuntos.

Por lo que toca a los demás Organismos y Autoridades innecesarias en este sector, como es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Procuraduría Agraria; Banrural o Conasupo por mencionar algunas, se les podría fijar un término más corto por los motivos señalados.

Una vez concluida esta etapa de desaparición y reestructuración de Organismos y Autoridades Agrarias, el siguiente paso sería acoger en esta

nueva estructura dos instituciones; una con nuevas facultades y atribuciones y la otra que, a pesar de ya estar creada, se modernizara para hacerla más eficiente. Hablamos pues de un Ministerio de Agricultura y del Registro Agrario Nacional; este último ya conocido pero que necesita modernizarse para cumplir con los nuevos lineamientos propuestos y el primero de una nueva política y finalidad en el campo.

El Ministerio de Agricultura. Consideramos la necesidad de creación y actuación de esta autoridad como la de un verdadero protector y rector de la actividad económica agropecuaria de nuestro País. Función que como ya hemos mencionado, constituye la facultad obligatoria del Estado de ser autoridad (gendarme) en una actividad que así lo requiere.

El titular de esta institución tendría por ley que ser designado ya no por el Ejecutivo, sino por el Poder Legislativo y una vez que hubiesen reunido los perfiles necesarios para desempeñar dicho cargo, como sería el de un perito en las actividades y necesidades del campo. De esta forma se podría terminar con el famoso "dedazo", por el cual demasiados funcionarios han sido puestos al frente de Instituciones de las cuales poco o nada saben, simplemente por razones políticas y partidistas.

Esta nueva autoridad gubernamental absorbería ciertos asuntos indispensables que hoy tiene a su cargo la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que no afectan el libre desarrollo de la actividad agropecuaria, además de que como autoridad protectora de esta actividad, atendería y representaría a las Comunidades Indígenas ante cualquier conflicto o desastre natural en que pudieran verse inmiscuidos.

De esta forma, los asuntos que hemos llamado indispensables y que son una necesidad que los atienda y dirija la autoridad gubernamental, que aquí proponemos, son los mencionados en las fracciones IV, V, VII, XII, XIII y de la XV a XXI; además de los que a continuación proponemos :

Que se amplíen sus atribuciones en materia de asuntos internacionales y comercio exterior para que se tenga una adecuada protección de los productos del campo nacional en otros países; así como para que tengan un respaldo los productores nacionales que enfrentan algún tipo de conflicto legal o judicial en otras naciones o cortes internacionales. (fracción XV)

Organizar o apoyar ferias internacionales, congresos, convenciones y demás eventos de índole comercial o tecnológica en nuestro País, con el firme propósito de que los productores nacionales conozcan o den a conocer nuevas opciones para sus tierras, avances tecnológicos y científicos del ámbito agropecuario. (fracción XVII)

Que los estímulos fiscales que se establezcan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sean acordes y puedan ser vigilados por éste. Y en donde se busque sean beneficiados aquellos que propongan proyectos ambiciosos o de resultados significativos para la actividad agropecuaria del País. (fracción XVIII)

Que en coordinación con la Comisión Nacional del Agua y de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se elaboren proyectos de construcción de obras de irrigación necesarias para aquellas zonas donde no existan o sean limitadas estas. (fracción XIX)

Que en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se les de una adecuada utilidad a aquellas zonas consideradas "terrenos nacionales" o "Baldíos" que sean susceptibles de explotación agropecuaria. (fracción XX)

Que las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, silvícolas y demás relativas al campo que lleve a cabo el Gobierno Federal, se hagan en coordinación y personal de Instituciones públicas como la U.N.A.M.; la Universidad de Chapingo; el I.P.N. o demás instituciones que dominen este sector, otorgándoles estímulos económicos a aquellos que logren resultados sobresalientes.

Que esta nueva institución cuente como una obligación en el despacho de asuntos la protección jurídica de las Comunidades Indígenas mediante la creación de un Departamento Jurídico que los atienda.

Esta serie de ampliación de facultades que ya se contemplaban por la anterior Secretaría, así como las que además proponemos, las consideramos adecuadas para el buen funcionamiento de esta nueva autoridad, para que desempeñe eficientemente su mandato.

El Registro Agrario Nacional .- Organismo necesario en el sector agropecuario para que puedan realizarse sanamente todos aquellos actos jurídicos relativos al patrimonio inmobiliario que hagan los sujetos agrarios sobre estos; así como para que se puedan elaborar y actualizar las actividades de inscripción y catastro de las propiedades agrarias.

Este organismo sería dependiente del que hemos propuesto (Ministerio de Agricultura), por la estrecha relación que con este guarda, además que serían los únicos dedicados al buen funcionamiento de las actividades agropecuarias.

La necesidad de este organismo independientemente sería la documental, para el dado caso de necesitar esclarecerse cualquier conflicto jurídico que pudiera surgir y que aliviaría las cargas de trabajo que pudieran tener los Registros Públicos de la Propiedad de no existir éste.

Serían pues, inscritos de tal forma en este Registro Agrario Nacional:

1. Aquellos títulos que declaren, reconozcan, adquieran, trasmitan, modifiquen, limiten, graven o extingan el dominio, posesión originaria y demás derechos reales sobre inmuebles agropecuarios.
2. La constitución del patrimonio familiar.
3. Aquellos contratos de arrendamiento de bienes inmuebles; de aparcería rural, etc., por periodos de más de tres años o indefinidos.
4. Y los demás que así lo requieran.

Asimismo, tendrían que ser necesario la anotación de:

1. Las demandas relativas a la propiedad de bienes inmuebles agropecuarios o la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho

real sobre ellos.

2. El mandamiento y el acta de embargo que se haya hecho efectivo en bienes del deudor.
3. Las demandas promovidas para exigir el cumplimiento de contratos preparatorios o para dar forma legal al acto o contrato concertado, cuando tenga por objeto inmuebles o derechos reales sobre los mismos.
4. Las providencias judiciales que ordenen el secuestro o prohíban la enajenación de bienes inmuebles o derechos reales.
5. Las finanzas legales o judiciales con apego a la Ley.
6. El decreto expropiatorio.
7. Las resoluciones judiciales en materia de amparo que guarden relación con el inmueble inscrito en este órgano registral.
8. Cualquier otro que tenga que ser anotado conforme a la ley.

Son así que pueden quedar establecidos y definidos esta Autoridad y Órgano agrarios y por lo cual, quedaría plenamente reestructurada la actividad agropecuaria del País, encausados a un funcionamiento más eficiente y equitativo con respecto a los sujetos que en ella intervienen así como lo demanda del comercio internacional. Por otro lado, el Estado podría reordenar y reducir su gasto presupuestal y dirigirlo a otras actividades.

4.4 EL TRABAJADOR CAMPESINO NACIONAL

Los agricultores o campesinos en México guardan una posición que corresponde a la estructura de clases del campo nacional, estructura que tiene su origen en las modificaciones sociales causadas por la multicitada Reforma Agraria y que por tanto, está íntimamente relacionada con los patrones de tenencia de la tierra. Así pues, tenemos que en México, en el sector rural coexisten propietarios, ejidatarios, comuneros, jornaleros o peones, cuya participación como trabajadores agrícolas esta determinada por la estructura económica del País; pero este sector es una economía cerrada de autoconsumo, en la que pocos tienen el beneficio de salir y llevar sus productos a los mercados

nacionales e internacionales.

Esta estructura agraria que se da en nuestro País ha impedido el desarrollo del trabajador campesino y que contrario a lo que en un tiempo se pensó, ha originado el nacimiento de dos graves problemas:

- 1 Que el ejidatario, jornalero o peón tenga que competir para vender su fuerza de trabajo y poder subsistir en un sector en donde las condiciones se tornan cada vez más graves.
- 2 Que cuando no encuentren donde emplearse los sujetos antes mencionados, tengan que emigrar a las grandes Ciudades o al vecino País del norte donde sus ingresos son notablemente superiores y las condiciones de vida mejores.

El primer problema a que nos referimos tiene su origen principalmente en aquellas regiones más densamente pobladas, en donde el minifundismo es extremo y muchas veces la superficie poseída es incapaz de sustentar siquiera cultivos de autoconsumo, lo que se suma al gran jornalero en el sentido de que hay una enorme masa de campesinos sin tierra que los obliga a competir con los ejidatarios para vender su fuerza de trabajo en los pocos lugares donde se necesita.

Aquí los trabajadores que logran ser contratados por otros campesinos tienen un salario demasiado modesto, que ni siquiera alcanza el del salario mínimo de su localidad, debido a las limitantes que tienen para hacer producir sus tierras y comercializar sus cosechas. A esta situación se suma el gran inconveniente de que en ninguno de los casos, los jornaleros cuentan con alguna de las protecciones y beneficios que pudiera otorgárseles como trabajadores según la Ley Laboral.

El segundo problema de que hablamos y que aqueja al trabajador campesino es el de la migración a Estados Unidos de Norteamérica, al Distrito Federal o a las capitales de sus Estados; lo que demuestra que el ejido lejos de retener o de absorber la mano de obra del campesino, ha generado un desempleo masivo, el cual no ha culminado en un estallido social debido a la válvula de escape que significa la migración.

Según datos recopilados por el Periódico Novedades, un promedio de dos mil quinientos trabajadores del campo abandonan anualmente sus parcelas para ir en busca de mejores oportunidades de trabajo. Esto se da también

por la disminución de las superficies cosechadas año tras año; la falta de rentabilidad en la red agropecuaria y el bajo nivel salarial que existe principalmente en regiones del sur y sureste de la República Mexicana.

De total de los emigrantes campesinos, un 60% decide irse a Estados Unidos; un 33% emigra a la Ciudad de México, en donde principalmente se dedican a cuidar automóviles en la calle; a la albañilería; a vender chicles, artesanías, etc., y en donde ganan más de lo que obtienen explotando sus minifundios. El resto de los campesinos busca acomodo en otras regiones agrícolas menos golpeadas económicamente.

Todo lo anterior nos permite afirmar que la mayoría de los trabajadores campesinos mexicanos o que alguna vez lo fueron son ahora subempleados o desempleados del campo, lo que ha generado una grave pobreza y desigualdad frente al resto de la población y como lo ha reconocido el propio Presidente de la República Ernesto Zedillo:

"El Presidente Zedillo reconoció ayer que son muchos los ejidatarios poseedores de tierras que viven en condiciones de migración, lo que impide aumentar su producción y darles a sus familias mejores niveles de vida por lo que el principal reto de la nueva etapa de la Reforma Agraria es combatir y superar la pobreza en el campo." (82)

Por lo que consideramos que al reconocer el propio Presidente las graves condiciones de vida de los ejidatarios, también se reconoce el rotundo fracaso de la Reforma Agraria, ya que precisamente fue con ésta con la que se intentó mejorar las condiciones del campesino en México, por lo que al seguir de la misma forma o peor, se puede decir que jamás funcionó.

Es así que teniendo en consideración todas estas consecuencias negativas en el entorno agrario, que nuestra propuesta de que se le otorgue por completo la tierra en propiedad a quien así lo desee sin ninguna clase de trabas y no limitar su extensión para que de esta forma la iniciativa privada invierta sus capitales y se eleven los niveles de productividad y por consiguiente los empleos en el campo. Teniendo también con esto y como lo hemos venido diciendo un mejor nivel de vida del campesino y de sus familias, además de

(82) Novedades. 29 de Abril de 1997

extender el campo laboral de este sector a los profesionistas necesarios que han visto en el entorno agrario las más lejanas metas para poder emplearse.

Consideramos que algunos de los beneficios que obtendría esta nueva generación de trabajadores agrícolas serían:

- Obtener la plena protección y garantías que la ley laboral otorga.
- Empleo de los profesionales de la agricultura y carreras afines en el vasto campo mexicano.
- Elevar el nivel de vida del trabajador agrícola y de sus familias.
- Desarrollo personal y comunitario del trabajador agrícola.
- Terminar con la migración del campesino pobre, arraigándolo a su entidad.
- Terminar con las negativas condiciones de pobreza, desigualdad y carencias del campesino.
- y demás que les son inherentes.

CONCLUSIONES

1. El indiscriminado liberalismo individualista y autoritario de la política porfirista respecto al régimen de propiedad de la tierra, que fue plasmado en la estructura legal de la época, motivó el descontento de las clases campesinas e indígenas, que irremediablemente optaron por la válvula de escape que representa la lucha armada.
2. Los amargos estragos ocasionados por el "Capitalismo Agrario Porfiriano" fue lo que motivó que idealistas y políticos revolucionarios, fuera de cualquier razonamiento lógico, fundamentaran el nuevo régimen jurídico de la tierra en filosofías utópicas socialistas.
3. La reforma agraria mexicana tiene un contenido nacional revolucionario, pero su reconocimiento y vida atendieron a intereses políticos norteamericanos.
4. El reparto agrario fue por muchos años uno de los mayores errores histórico-jurídico de la vida constitucional de México, puesto que a partir de su nacimiento se creó la falsa idea de que distribuyendo tierras a los campesinos se terminaría su pobreza y marginación.
5. El ejido es un híbrido de orígenes contradictorios, en el que se entremezclan lo político y lo económico, por un lado es concebido como una forma de control político y por la otra, aunque en menor medida, como una figura económica, por lo que sus distintos objetivos ocasionan un choque inevitable.
6. El sinnúmero de legislaciones agrarias, así como las reformas al artículo 27 constitucional, demuestran el fracaso del excesivo y mal estructurado intervencionismo del estado hacia el sector rural, ya que ha persistido en mayor o menor medida la pobreza y deterioro de su nivel de vida.
7. Los múltiples organismos y autoridades agrarias que han existido a partir de la Reforma Agraria han demostrado que no han tenido la capacidad para ayudar y proteger a las clases rurales.
8. La estructura jurídica agraria mexicana, a partir del presidencialismo, tomó un nuevo rumbo, en donde su principal objetivo atendió a las posturas políticas triunfalistas y revanchistas con pretextos "revolucionarios".

9. La emigración del trabajador campesino hacia otros países o ciudades se debe principalmente al minifundismo, aumento de la población agrícola o campesina y a las desventajas que representa el régimen de propiedad social.
10. Para reestructurar el régimen de propiedad en el campo es necesario reconocer que los ideales revolucionarios no tienen ya cabida en nuestra actualidad, porque somos parte de un momento histórico y jurídico completamente distinto.
11. La solución más viable al problema agrario en México debe ser el otorgamiento en propiedad de tierras a sus poseedores, para que exista su libre transferencia y los recursos den el máximo de eficiencia en beneficio de la sociedad.
12. Los límites a la propiedad agrícola y ganadera no tienen ya razón de existir, ya que está plenamente comprobado que las grandes propiedades generan mayores índices de producción, niveles de vida, ganancias e ingresos a la federación y los estados por concepto de impuestos, contrario a lo que sucede con el minifundio.
13. La inversión de la iniciativa privada en el agro nacional permite, sin la necesidad de grandes otorgamientos de presupuesto federal y estatal, sacar mejor provecho a los recursos naturales del campo, con la consiguiente ventaja del mejoramiento productivo, salarial, social y fiscal, dada su capacidad de autofinanciamiento y rentabilidad.
14. El derecho social en México no tiene ni ha tenido el equilibrio jurídico necesario, con respecto al derecho privado, por lo que es necesario que sean más razonables y menos partidarios los poderes ejecutivo y legislativo en la toma de decisiones por lo que al campo concierne.
15. La libertad en la tierra debe ser un derecho de todo mexicano, el cual no debe ser condicionado por motivos históricos ni mucho menos políticos.

BIBLIOGRAFIA

1. AYALA ESPINO, José Luis. Límites del Mercado Límites del Estado, INAP. México, 1992
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, Garantías y amparos. Ed. Porrúa, México, 1992
3. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1972
4. CASTRO MEYER, Antonio. Reforma Agraria. Club de Lectores. Argentina, 1963.
5. CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa. México, 1992.
6. COVARRUBIAS, José. La Reforma Agraria y la Revolución. Escuela Libre de Derecho, México, 1978.
7. DELGADO DE CANTU, Gloria. Historia de México 2. Ed. Alhambra, Mexicana, México, 1993.
8. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo IX. Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1969
9. FLORES MAGON, Ricardo. La intervención americana en México. Antorcha, México, 1981.
10. GUTELMAN, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Ed. Era. México, 1979.
11. IBARRA MENDIVIL, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1989.
12. IBARROLA, Antonio de. Cosas y Sucesiones. Ed. Porrúa, México, 1972.
13. IBARROLA, Antonio de. Derecho Agrario. Ed. Porrúa, México, 1982.
14. KENNET TURNER, John. México Bárbaro. Ed. Costa-Amic, México, 1957.
15. LASTRA LASTRA, José Manuel. Fundamentos de Derecho. Ed. Mc.Graw-Hill. México. 1994.
16. LV LEGISLATURA Honorable Cámara de Diputados. Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional 1992. México 1992.
17. LV LEGISLATURA Honorable Cámara de Diputados. Mexicano esta es tu Constitución. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

18. MARCAREÑAS, Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ed. Seix, Barcelona, España, 1956
19. MEDINA CERVANTES. José Ramón. Derecho Agrario. Ed. Haria, México, 1990.
20. MEDINA CERVANTES. José Ramón. Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. Haria. México, 1989.
21. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa. México, 1977.
22. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México y la Ley de la Reforma Agraria. Ed. Fuentes Impresores, México, 1975.
23. MEYER, Jean. Las Rebeliones Campesinas. Cien Años de Lucha de Clases en México. Ed. Quinto Sol. México, 1985.
24. MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. Esbozo de la Historia de los Primeros Diez Años de la Revolución Agraria. H. Congreso de la Unión. México. 1989.
25. PAYNO, Manuel. Tratado de la Propiedad. Secretaría de la Reforma Agraria, México. 1981.
26. PAZOS, Luis. El Final de Salinas. Ed. Diana, México. 1995.
27. PAZOS, Luis. La Disputa por el Ejido. Ed. Diana, México, 1991.
28. PAZOS, Luis. Problemas Socioeconómicos de México. Ed. Diana. México, 1993.
29. PROUOHON, José Pedro. ¿ Que es la Propiedad? Ed. Proyección, Argentina, 1973.
30. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Ed. Mc.Graw-Hill, México, 1995.
31. RUIZ MASSIEU, Mario. Principios Agrarios del Plan de Ayala. Partido Revolucionario Institucional, México 1990.
32. RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario Revolucionario. UNAM, México, 1987
33. SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
34. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México, 1992.

ORDENAMIENTOS LEGALES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa. México, 1996.

LEY AGRARIA. Procuraduría Agraria, México, 1993.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. Ed. Porrúa, México. 1989.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa. México. 1997.

PERIODICOS

EXCELSIOR	12 de noviembre de 1991
LA JORNADA	13 de noviembre de 1992
NOVEDADES	7 de julio de 1997
NOVEDADES	26 de abril de 1997
NOVEDADES	19 de abril de 1997
UNO MÁS UNO	13 de noviembre de 1991
UNO MÁS UNO	15 de noviembre de 1991
REVISTA PROCESO	2 de mayo de 1991

CITAS

Nº	CONTENIDO
1	"La sociedad se basaba en calpullis o barrios. Estas organizaciones detentaban la posesión de cierta superficie denominada calpullalli, asignada para su explotación y, por ende, para la subsistencia de cada familia, la cual tenía la obligación de cultivarla, so pena de perder la parcela."
2	"La parte cultivable (...) distribuida en parcelas arables entre los jefes de familia por un anciano, el pariente mayor..."
3	<p>"Se asignaban las parcelas exclusivamente a los miembros del calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.</p> <p>No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de los predios.</p> <p>Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.</p> <p>No se podía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del calpulli se lo arrendaba a otro calpulli para satisfacer un servicio público.</p> <p>La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse, se le privaba de los derechos de la parcela y ésta se reintegraba al calpulli para ser adjudicada a otra persona.</p> <p>Mediante herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de no haber familiares, la parcela se reintegraba al calpulli."</p>
4	<p>El ejido español es un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos.</p> <p>La Dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido."</p>
5	"En el derecho de la Nueva España se aplicó el nombre de 'ejidos' a los lugares donde los pueblos o reducciones de indios pudieran tener sus ganados, distinguiéndose de los 'fundos legales' en que estos comprendían las mismas porciones territoriales donde se asentaban los pueblos, identificándose con estos".
6	"Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos, como medio de complementar el salario jornalero".

Nº	CONTENIDO
7	<p>"Artículo 1º. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.</p> <p>Artículo 2º. Faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y así reconstruir, dotar o ampliar ejidos.</p> <p>Artículo 3º. Participación de los gobiernos de los Estados y de los municipios en las expropiaciones.</p> <p>Artículo 4º. La propiedad ejidal pertenecerá al Gobierno Federal y la posesión y usufructo a los ejidos, bajo la supervisión de los ayuntamientos."</p>
8	<p>"Ejido.- es el campo o tierra que está a la salida del lugar o pueblo y que no se planta ni se labra, siendo común para todos los vecinos, que suelen destinarlo a eras para descargar o limpiar mieses."</p>
9	<p>"Ejido.- Campo o tierra que está al final de un lugar habitado y limitado por él, donde no se labra, planta ni siembra, por estar reservado para las eras y reunión del ganado. La voz proviene del latín 'existus', salida."</p>
10	<p>"El ejido es una empresa social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la organización socio-productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral."</p>
11	<p>"Ejido.- Desde el punto de vista semántico, o sea, al través de la evolución que la palabra 'ejido' ha experimentado, por tal se entiende ya una comunidad agraria, esto es, a un grupo humano asentado sobre un determinado territorio y al que le han dotado o restituido de tierras y aguas. En consecuencia, el término 'ejido' presenta dos acepciones admitidas indistintamente por el uso común e inclusive, empleadas por la misma Constitución, a saber: la que implica porción territorial que se entrega a una comunidad agraria para su disfrute, aprovechamiento o explotación y la que entraña a la propia comunidad como grupo humano".</p>
12	<p>"...el ejido es una sociedad, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible, sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a su organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio."</p>

Nº	CONTENIDO
13	"Artículo 9º. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier título."
14	"Ejido.-... A su vez, nos encontramos con un tipo de propiedad agraria, especialmente en Méjico... 2. En cambio, el otro tipo de ejido puede caracterizarse como "la tierra dada a un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo en un principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible."
15	"...esta ley tuvo repercusiones trascendentales sobre la tenencia territorial de los municipios, los tradicionales bienes de propios y las posesiones de las comunidades indígenas." "...la aplicación de la ley, aunque tenía la intención de individualizar a la propiedad de los indios y transformar la posesión en dominio, generó toda clase de abusos..."
16	"Se proclaman ideas y se olvidan cosas (...), nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los derechos positivos. La constitución debería de ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra."
17	"Artículo 27.-La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos en la que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad, o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución."
18	"La desamortización en contra de corporaciones eclesiásticas era loable, pero de gran consecuencia, en relación a las civiles."
19	"Todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, por la ley ni cedidos por lo mismo a título oneroso o lucrativo, a Individuo o corporación autorizada para adquirirlos..."
20	"Artículo 9.- Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad judicial competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad de una denuncia de terrenos que no sean baldíos."

N°	CONTENIDO
21	"El objeto de la Ley de Colonización de 1883 era la de traer colonos extranjeros para trabajar la tierra con nuevos y más aventajados métodos de cultivo de países como Francia, España, Italia, Alemania; principalmente."
22	"...los principios económicos sólo se movilizan y explotan dentro de un régimen de libertad que no debía admitir limitaciones."
23	"... los principios económicos establecen que la propiedad exige solidez y garantías que sólo circula y se explota con éxito en una atmósfera de libertad,..."
24	"Porfirio Díaz, en su informe del 16 de Septiembre de 1878 señala: la pretendida revolución comunista toma cada día mayor incremento en el Estado de Hidalgo..."
25	"La justicia para los nobles se ha ido al cielo; yo tengo al Presidente y al Gobernador de mi lado."
26	"...Enviaron supuestos agrimessores al Valle del Yaqui para poner mojones en la tierra y decir que la gente del Gobierno había decidido regalársela a unos extranjeros.(...) prendieron fuego a sus casas y abusaron de las mujeres..."
27	"Ese Plan, obra exclusiva del señor profesor Otilio Montaña, que fue el verdadero sociólogo del Zapatismo..."
28	"...Emiliano Zapata aparentemente sufrió una confusión con la Ley de Nacionalización que posteriormente expidió Benito Juárez. El Artículo 9° por tanto, es de una vaguedad desoladora y a nuestro juicio, impracticable porque se trataba de problemas diferentes y de un momento histórico distinto."
29	"...este Plan sirvió de bandera a la Revolución Agraria del Sur, que se prolongó durante muchos años. Influyó en los documentos oficiales y en leyes expedidas con posterioridad sobre la materia."
30	"...si Villa hubiera triunfado y no hubiera tenido ningún efecto el decreto del 6 de enero, tal vez hubiera quedado vigente la ley del villismo; pues bien suponiendo que así hubiese sido, estamos persuadidos de que todavía existirían numerosos grandes latifundios, porque los Estados nunca habrían dispuesto de los recursos necesarios..."
31	"...cuando Carranza parecía obstinarse en un cambio puramente político, extendía sus objetivos a niveles nacionales y consideraba necesario dejar fuera de sus planes políticos a quienes como Villa y Zapata, podrían provocar el estado de guerra civil, sacrificando al País en aras de intereses regionales."

N°	CONTENIDO
32	"Wilson (Presidente de los Estados Unidos) se mostró hace unas cuantas semanas muy celoso porque se introdujera en México la reforma agraria, y hasta recomendó con gran énfasis a sus representantes en las conferencias del Niágara que no admitieran nada que no llevase envuelto el propósito de repartir las tierras a los trabajadores mexicanos..."
33	" Desde entonces comenzó a crearse con mayor o menor buena fe o con ausencia absoluta de ésta, que el problema agrario puede solucionarse distribuyendo tierras, lo que en equivale en otras palabras a distribuir miseria."
34	"Desgraciadamente no se piensa aquí que al adjudicar un terreno a un agricultor pobre es aumentar su pobreza si no se le ha dotado de una sólida instrucción y si no se le ha proporcionado elementos decorosamente amplios para el cultivo."
35	"La estadística no registra ninguna dotación o restitución de tierras en 1915, y solo se registran algo más de mil doscientas hectáreas en 1916."
36	"Política Agraria. * Etimología. El vocablo 'político' proviene del latín 'politice' y éste a su vez del griego políticos, derivado de 'polis', ciudad, que significa todo lo concerniente al gobierno de la ciudad. El vocablo 'agrario' proviene del latín 'ayer', equivale a tierra destinada a la producción."
37	"Concepto. Se entiende por política agraria al conjunto de actos y disposiciones por los cuales el Estado u otras instituciones del poder político influyen sobre la agricultura y la comunidad agraria en general."
38	"La política agraria como ciencia surgió a través de la economía política. Los investigadores comenzaron a dar importancia al papel de la agricultura y a su influencia en el orden social y económico; pero a medida que sus investigaciones se ampliaron, la importancia de la agricultura dentro del campo de sus investigaciones se relativizó al extremo que ya no interesaron los perfiles particulares de la estructura agraria, sino más bien su ubicación y relaciones frente a la economía en general."
39	"Cambiar completamente el reparto de la tierra sin que se suprima la apropiación privada del conjunto de los medios de producción, no puede hacer que el productor escape a dominación de las leyes de mercado y de todos los mecanismos inherentes a la economía de mercado."
40	"...todos aquellos hombres al verse encabezando una revolución popular, instintivamente se sintieron impulsados al socialismo y llevaron su preocupación hasta influir sobre el problema rural mexicano, desvirtuándolo al creer que una especie de comunismo agrícola llevado a cabo con la restauración de los antiguos ejidos de los pueblos indígenas, podría ser una solución científica al problema..."

N°	CONTENIDO
41	"Librada a sus propias fuerzas, esta clase social segrega espontáneamente una ideología política que la lleva a actuar por debajo de sus propios intereses. En efecto, su inserción específica en el modo de producción capitalista y el escaso nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas le impiden adquirir conciencia clara de sus objetivos de lucha."
42	"...la reforma drástica de la estructura agraria mediante la supresión de las propiedades grandes y medias, con la consiguiente transferencia de las respectivas tierras a los trabajadores. Solución tan inadecuada e injusta como la de quien viendo las graves y frecuentes fallas que existen actualmente en la vida familiar resolviera no reformar a los hombres y sus abusos, sino abolir la institución de la familia o cuando menos debilitarla."
43	"Los estrechos vínculos del ejido con el aparato estatal han permitido que aquel se constituya en un elemento determinado por las características del régimen político. "
44	"El constitucionalismo del diecisiete establece las bases ideológicas, doctrinales, económicas y jurídicas del Estado mexicano contemporáneo."
45	"Uno de los principales defectos de la legislación Agraria, consiste en que presentó, desde un principio, el problema de la redistribución de la tierra como problema exclusivamente legal, cuando en realidad es un problema eminentemente económico y social."
46	"Sin lugar a dudas los tres primeros párrafos de este artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad."
47	"Ciertos sectores le asignan a ésta el mote de contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias..."
48	"En 1985 se reconoció oficialmente que en los tres primeros años de gobierno, el descenso de la inversión pública agropecuaria era notable. De 1982 a 1985, la reducción fue de más del 50%..."
49	"Es un mecanismo idóneo para otorgar la ansiada seguridad jurídica sobre la propiedad privada de la tierra, ya que permite la recapitalización del campo."
50	"Los que no quieran arriesgarse en proyectos del sector agropecuario es por que ven que hay movimientos soportados y consentidos por las autoridades que no ponen fin a ese tipo de inseguridad pública."

N°	CONTENIDO
51	<p>"El Presidente Ernesto Zedillo [...] ubicó al minifundio y la pobreza como los mayores obstáculos para el desarrollo del campo y de toda la nación."</p> <p>"Arturo Warman, exsecretario de la Reforma Agraria (SRA), se manifestó a favor de una nueva revisión al artículo 27 Constitucional en el Congreso, ya que argumentó, existen algunas lagunas jurídicas."</p> <p>"Beatriz Paredes Rangel, dirigente nacional de la C.N.C., advirtió que para revertir las tendencias negativas en el campo durante 1996 [...] las organizaciones campesinas deberán desarrollar nuevas estrategias..."</p> <p>"Froylan Hernández Lara, procurador agrario, reconoció que en el campo persiste una situación de atraso y pobreza que solo puede revertirse con tareas de regularización de la tenencia de la tierra.."</p>
52	<p>"Comités Ejecutivos Agrarios como la representación los Comités Ejecutivos Agrarios, no la tienen independientemente cada uno de sus miembros, sino todos en si se promueve amparo por uno de ellos, es indiscutible se careció de la personalidad necesaria para tal efecto y debe sobreseer en aquel." Quinta Época, Tomo LV, pág. 1132. Comité Particular Ejecutivo del Ejido de Sabanille Jal."</p>
53	<p>"El Estado por medio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería siempre ha ejercido una tutela constante sobre los ejidatarios que en la L.F.R.A. se acentúa de manera notable, tutela que llega a determinar la forma de explotación individual o colectiva..."</p>
54	<p>"La propiedad ejidal tiene entonces un doble y contradictorio carácter: por un lado, es la prolongación del Estado en la sociedad y por otro, es la expresión de la sociedad campesina en el seno del Estado. En la política estatal hacia el ejido existe un doble aspecto: tutela y control, apoyo y dominio."</p>
55	<p>"La legislación aumenta o disminuye la rentabilidad de las inversiones a través de los llamados costos de transacción, o sea de los recursos, tiempo y riesgo que representa hacer valer los contratos derivados de la producción, asociación, compra y venta de bienes y servicios. Si en un sector de la producción las leyes dificultan, obstaculizan o prohíben la realización de contratos (compra-venta, renta, asociación, etc.), difícilmente habrá progreso económico."</p>
56	<p>"... solamente se considera en la dotación al grupo peticionario sin tomar en cuenta que en los núcleos de población hay minifundistas, poseedores o propietarios pero carecen de aguas para regarlas y ven con tristeza que únicamente son para los ejidatarios."</p>

Nº	CONTENIDO
57	"Derechos Colectivos, actos que lesionan. No se confiere legitimación activa en amparo a los ejidatarios en particular..."
58	"... Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización {...}. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avendarse..."
59	"Muchos de los dirigentes de organismos gubernamentales son quienes se oponen a la existencia de derechos de propiedad en el ejido, pues el primer efecto sería que muchos de ellos dejarían de manejar jugosos presupuestos para 'promover' los ejidos y estaría más claro que salen sobrando."
60	"Un triste ejemplo de esta realidad {...} lo fue FONAFE, que en sus cuatro años de funcionamiento, manejó 2 mil 627 millones de pesos, de los cuales se perdieron el 70%. La mayor parte de las empresas ejidales que manejó, solo existieron en el papel y otras no fueron rentables."
61	"Muchos campesinos que teóricamente recibieron créditos otorgados por los Bancos Oficiales y que no los han pagado, no existieron en la realidad, o sea son únicamente nombres imaginarios, como se ha comprobado en el momento de condonar los créditos."
62	"Desde opiniones de que el Presidente ha traicionado los principios básicos de la Revolución Mexicana con su iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución Política hasta el jubilo porque, al fin se atrevió a romper el tabú y a proponer una revolución mayor de avanzada."
63	"Hace veinte años la mayoría priísta insultó al PAN por proponer lo mismo que Salinas. {...} los diputados panistas, basados en cifras de estudios oficiales o de militantes priístas, intentaron probar con la miseria de los campesinos el fracaso de la reforma agraria, criticando el minifundismo y exigiendo seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y propusieron que las parcelas ejidales fueran entregadas en propiedad limitada; propusieron formas de asociación de ejidatarios con pequeños propietarios y con el capital privado y que se reconociera que el reparto agrario estaba por terminar, ya que no había suficiente tierra por repartir ... "
64	"...en el fondo también puede decirse que ninguno de nuestros Presidentes creyó realmente que la reforma agraria sirviera para algo más que para dominar y manipular a las masas campesinas."

N°	CONTENIDO
65	<ol style="list-style-type: none"> 1. "La Reforma promovería la justicia y la libertad en el campo. 2. La reforma protegería el ejido. 3. La reforma permitiría que los campesinos fueran sujetos y no objetos del cambio. 4. La reforma revertirla el minifundio y evitaría el regreso al mismo. 5. La reforma promovería la capitalización del campo. 6. La reforma daría rapidez jurídica para la resolución de los rezagos agrarios. 7. Comprometería recursos presupuestados al campo. 8. Establecería un seguro al ejidatario para que pudiera proteger sus cosechas, subsidiando parte del costo. 9. Crearía un fondo nacional para empresas de solidaridad. 10. Buscaría que se resolviera la cartera vencida con Banrural y aumentaría los financiamientos al campo".
66	<p>"Artículo 27.</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales..."</p>
67	<p>"El primero a quien, después de cercar un terreno, se le ocurrió decir "esto es mío", y halló personas bastantes sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¡Cuántos crímenes, guerras, muertes, miserias y horrores habría ahorrado el genero humano el que, arrancando las estacas o arrastrando al foso, hubiera gritado a sus semejantes: "Guardaos de escuchar a ese impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son para todos y que la tierra no es de nadie!"".</p>
68	<p>"No conozco nada más hermoso que esta fábula:</p> <p>Como empresario tomo la primera parte, como trabajador me apropio la segunda, como capitalista me corresponde la tercera y como propietario todo es mío."</p>

N°	CONTENIDO
69	"¿Dios ha hecho donación de la tierra al genero humano? Entonces, ¿por qué no he recibido yo nada? El ha puesto la naturaleza bajo mis pies, y sin embargo, no tengo dónde reclinar mi cabeza!." "Una vez multiplicado el genero humano, los hombres repartieron entre si la tierra y las cosas que sobre ella había, lo que correspondió a cada uno comenzó a pertenecerle con exclusión de los demás; este es el origen del derecho de propiedad."
70	"El propietario es libre de dejar pudrir los frutos en su árbol, de sembrar sal en su campo, dejar ordeñar sus vacas en la arena, de convertir sus viñas en erial, de transformar una huerta en monte. ¿Todo esto es abuso, si o no? En materia de propiedad, el uso y el abuso se confunden necesariamente y se convierte en desperdicio."
71	"¿Por qué el rico ha de pagar más que el pobre? Esto es lo justo, se dice, porque posee más, confieso que no comprendo esta justicia. ¿Por que se pagan los impuestos? Para asegurar a cada uno el ejercicio de sus derechos naturales, la libertad, igualdad, seguridad, propiedad, para mantener el orden en el Estado; para realizar obras públicas de utilidad y de esparcimiento. ¿Pero, es que la vida y la libertad del rico son más costosas de defender que las del pobre? { ... } Una de dos; o el impuesto proporcional garantiza y consagra un privilegio en favor de los grandes contribuyentes o significa en si mismo una iniquidad."
72	"Los descubrimientos más recientes en el campo de la ciencia económica demuestran, lógica y empíricamente, que en aquellos sectores de la producción donde no existen derechos de propiedad claros y transparentes, no hay progreso económico."
73	"El sistema de injerencia excesiva del Estado en la economía conduce a una ruina indecible al individuo, la familia, la nación y la religión..."
74	"Pos mire lic., ese que ve allá todo abandonado y lleno de hierba es ejido, aquel que ve usted allá bien sembrado y cuidadito es propiedad..."
75	"El sector agrario es el más atrasado en México, y a pesar de que ha recibido el mayor porcentaje de ayuda y subsidios gubernamentales del periodo postrevolucionario a la fecha."
76	"Paradójicamente, las Instituciones Sociales: latifundios, garantías en la propiedad y libertad de comprar y vedar tierras, granos y productos agrícolas, que se combatieron en México fueron los factores que permitieron que en los Estados Unidos, que millones de mexicanos encontraran una forma de vida."

Nº	CONTENIDO
77	"... según análisis de la revista Epoca, 280,000 funcionarios y burócratas, que divididos entre 28,000 ejidos, dan un promedio de 10 burócratas por Ejido."
78	" EL TRABAJO, EL CAPITAL Y LA TIERRA SON LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RIQUEZA PUBLICA. Ninguna ley, por bien combinada que sea, hará que el ocioso sea trabajador, que el capitalista emplee ha fuerza sus fondos en determinadas especulaciones, y que la tierra eriaz, ingrata y seca sea rápidamente fértil y productiva."
79	" Artículo 27 Constitucional.- La propiedad... fracc. VII ... La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales el ejidatario y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarlos entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijara los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. "
80	"Otra condición para que pueda comercializarse el área parcelaria de un ejido va ser, ineludiblemente, la regularización de sus linderos, problema enorme debido a la subdivisión de parcelas habidas en los 28.000 ejidos del País y a las disputas territoriales que existen entre un gran número de ellos, los cuales con frecuencia son sangrientas; por su parte los registros administrativos ni siquiera tienen actualizada la división parcelaria que realmente existe en el País. "
81	"Darle a la asamblea, entidad colectiva poco definida, generalmente controlada por caciques, la facultad discrecionalmente de decidir sobre la titularidad personal de las parcelas a los ejidatarios es nuevamente poner a estos bajo la tutela y control del sistema que tan malas cuentas ha dado."
82	"El Presidente Zedillo reconoció ayer que son muchos los ejidatarios poseedores de tierras que viven en condiciones de migración, lo que impide aumentar su producción y darles a sus familias mejores niveles de vida por lo que el principal reto de la nueva etapa de la Reforma Agraria es combatir y superar la pobreza en el campo."