

596
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

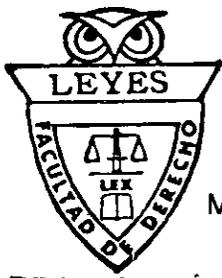
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

"LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA DENTRO
DEL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO"

T E S I S

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

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. EVERARDO MORENO CRUZ



MEXICO, D. F.

**IBSIS CON
FALLA DE ORIGEN**

264772 JULIO/1998



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

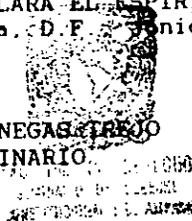
Muy Distinguido Señor Director:

El compañero PINEDA MARTÍNEZ HUMBERTO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Everardo Moreno Cruz para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Moreno Cruz en oficio de esta fecha 3 de marzo de 1997 y la Lic. Carolina Díaz García, mediante dictamen de 10 de junio del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio 16 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

FACULTAD DE DERECHO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
U.N.A.M.

Por medio de la presente, me permito comunicar a Usted, que he realizado la revisión del trabajo de tesis elaborado por el alumno **PINEDA MARTINEZ HUMBERTO**, denominado "**LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO**", bajo la dirección del **LIC. EVERARDO MORENO CRUZ**.

Y toda vez que se han corregido las observaciones correspondientes, estimo que el trabajo en comento, cumple con los requisitos indispensables establecidos en la Legislación Universitaria, para ser presentado como tesis en el examen profesional respectivo, salvo su mejor opinión.

Aprovecho la ocasión para reiterarle mi más distinguida consideración.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, 10 de junio de 1998.



LIC. CAROLINA GARCIA DIAZ.

México, D.F., a 3 de Marzo de 1997.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
FACULTAD DE DERECHO.
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MEXICO.
PRESENTE.

Distinguido Señor Director y fino amigo:

Me permito hacer de su conocimiento que el compañero Humberto Pineda Martínez, concluyó el trabajo intitulado "LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO", que elaboró para presentar su examen profesional, con el propósito de obtener el grado académico de Licenciado en Derecho.

A nuestro juicio, el referido estudio llena plenamente los requisitos que debe de reunir este tipo de trabajos recepcionales.

Por lo que de esta manera, como encargado de la direccion de esta tesina, expresó, mi conformidad para su aprobación y publicación.

Sin otro particular, me es grato reiterarle con el afecto de siempre, mi más sincera y distinguida consideración.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

LIC. EVERARDO MORENO CRUZ.

A mis padres, a quienes con su amor y principios debo todo lo que soy.

A mi santa madre, con la humilde esperanza, de que este momento disminuya en su medida, las angustias y preocupaciones que le causado.

Mamá, te dedico este trabajo y su significado, ya que no encuentro palabras para honrarte, solo me queda reiterarte lo mucho que te quiero.

A mi padre, con la gran pena de no haberle ofrecido este momento, cuando aún se encontraba con nosotros, pero con la firme promesa de seguir sus consejos y enseñanzas.

Con especial dedicatoria a Elvira, mi esposa y amiga. Gracias por el impulso que en toda oportunidad me ofreces, siempre me estimula a tratar de ser mejor.

Espero que esta ocasión, sea uno de los muchos momentos de satisfacción que tendremos en el futuro como pareja, como familia.

T.Q.M.

A mis hermanos, Adriana, Alejandro, Laura y Raul, gracias por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas. Dios los bendiga.

A todos mis familiares, pero en especial a mi tia
Delia.

A mis queridos maestros, en especial al Director
de este trabajo recepcional, gracias por la
paciencia y por la enseñanza. Espero
sinceramente no defraudarlos.

A todos mis amigos, compañeros de sin fin de
aventuras, se los brindo. Gracias por su apoyo.

INDICE

	Página
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO PRIMERO.	
LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.	
I.- Antecedentes Históricos.....	7
II.- El Sistema Imperante en la Época Prehispánica.....	12
III.- El Virreinato.....	16
IV.- México Independiente.....	27
CAPITULO SEGUNDO.	
MARCO JURÍDICO Y SOCIAL EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA DE 1917 A 1991.	
I.- Origen Histórico del artículo 27 de la Constitución de 1917.....	41
II.- Principios Fundamentales del artículo 27 Constitucional de 1917.....	54
III.- Códigos Agrarios	
1.- Antecedentes.....	60
a).- Ley del 6 de enero de 1915.....	61
b).- Ley de Ejidos.....	62
c).- Decreto del 17 de abril de 1922.....	63
d).- Primer Reglamento Agrario.....	64
e).- Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales.....	64
f).- Ley Bassols.....	66
g).- Decreto del 10 de enero de 1934.....	68
2.- Código Agrario de 1934.....	69
3.- Código Agrario de 1940.....	70
4.- Código Agrario de 1942.....	72
IV.- Ley Federal de Reforma Agraria.....	75

CAPITULO TERCERO.

REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

I.- Antecedentes;	
Reformas anteriores a la del 6 de enero de 1992.....	79
II.- Reforma del 6 de enero de 1992	
1.- Motivaciones.....	84
2.- Principios Fundamentales.....	98
3.- Consecuencias	
a).- Jurídicas.....	103
b).- Sociales.....	104
c).- Económicas.....	110
d).- Políticas.....	115
e).- Culturales.....	117

CAPITULO CUARTO.

PERSPECTIVAS DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA CON EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

I.- Leyes Reglamentarias, La Ley Agraria y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	
1.- Exposición de Motivos.....	118
2.- La Ley Agraria.....	124
3.- El Juicio Agrario.....	126
4.- La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.....	136
II.- Procedimiento Jurisdiccional de los Tribunales Agrarios	
1.- De los Tribunales Unitarios Agrarios.....	141
2.- Del Tribunal Superior Agrario.....	152
CONCLUSIONES.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	176

INTRODUCCION

Aquel que desconozca la importancia que tiene el campo mexicano, tanto en la historia de nuestro País, como en el desarrollo económico, político y social del mismo, es que no conoce que las grandes luchas, y por consecuencia los grandes cambios que han ocurrido a través de los siglos, sucedieron debido a conflictos derivados en el campo nacional. La historia nos muestra la tenacidad con que se busco justicia y libertad en esas luchas agrarias.

Por esta trascendencia que tiene el campo para nuestro desarrollo económico y social, he pretendido realizar el presente trabajo recepcional, con la firme intención de analizar el motivo por el cual, ha sido tan difícil y compleja la impartición de justicia agraria en nuestra Nación. Entendiendo por Justicia Agraria, el imperativo de dar a cada quien lo que le corresponde, o atribuirle su derecho, dentro del campo mexicano.

El problema agrícola del País, es sin duda el que con mayor claridad refleja la complejidad jurídica, social y económica, por la que ha atravesado y en que se encuentra actualmente la República Mexicana.

Sobre todo porque es la misma historia la que nos ha enseñado, la constante lucha que se ha desarrollado en el campo dentro de la vida nacional, por una justa distribución en la tenencia de la tierra, así como para evitar los abusos cometidos por el monopolio de ésta.

Esa pugna por liberarse de la servidumbre o vasallaje al que estuvieron sometidos los campesinos mexicanos por siglos, que se pretendió acabar con el movimiento revolucionario a principios de siglo y con la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete, no fue suficiente para mejorar de manera

notable una justa tenencia de la tierra en México y por ende la productividad misma del campo.

No bastó sólo con repartir tierras a aquellos que carecieran de ellas. Levantar los frutos de una cosecha no se logra únicamente con la propiedad de una parcela; se necesita además de una planeación integral en su explotación; así como elementos tales como créditos bancarios o gubernamentales, tecnología, seguros, distribución, mercados, subsidios, precios de garantía, certidumbre en la tenencia de la tierra, entre muchos otros factores.

Sin perder de vista la incertidumbre que siempre provoca estar a merced de las inclemencias del tiempo. Sobre todo en nuestro País, generalmente de terreno de temporal.

Con estos elementos y sin una planificación a largo plazo y no sólo por seis años, como se ha manejado; entre otras características, provocaron que la situación en el agro mexicano llegara a su peor nivel en toda la historia de nuestra Nación.

Debido a lo cual el 6 de enero de mil novecientos noventa y dos se reforma al artículo 27 Constitucional por decimocuarta vez, sólo que ésta, tiene cambios profundos sobre el mismo, afectando seriamente a algunos de los principios fundamentales por el que fue creado por el Constituyente del diecisiete.

Esta reforma se debió básicamente a la paupérrima productividad del campo mexicano, así como a la apertura comercial en la que nos involucró el Licenciado Carlos Salinas de Gortari con la entrada del País al Tratado de Libre Comercio para Norteamérica entre los Estados Unidos y Canadá. Por lo que se trató de capitalizar al agro mexicano, buscando desesperadamente mayor inversión en el mismo; sobre todo de capital privado, sin importar su procedencia.

Con este trabajo me propongo, con el empleo del método histórico describir el origen, desarrollo y resultados de la legislación agraria que ha existido en nuestro País, hasta la última reforma al artículo 27 Constitucional.

Por lo que se señalarán las diferentes formas de tenencia de la tierra, así como los diversos ordenamientos jurídicos que regulaban a ésta; desde los Aztecas hasta el México postrevolucionario.

Para después analizar el origen y los principios fundamentales del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, y asimismo señalar los más significativos ordenamientos jurídicos en materia agraria desde esa fecha en adelante.

De la misma manera, se mencionarán las motivaciones y los principios fundamentales de la última reforma al artículo citado, así como sus inmediatas consecuencias. Y toda vez que una de las consecuencias de mayor relevancia, es el establecimiento de los Tribunales Agrarios, se concluirá determinando las principales características de este nuevo sistema de justicia agraria.

Y por último se señalan a mi juicio las conclusiones pertinentes, después de realizar el presente trabajo de investigación. Señalando de antemano que si bien es cierto que debido a la situación por la que atravieza el campo mexicano, es necesario mayor inversión tanto privada como pública; es decir, es menester capitalizar al agro nacional. Esta apertura al neoliberalismo económico, debe darse siempre dentro de una relación respetuosa y equitativa para nuestros compatriotas más desprotegidos económica y culturalmente, la cual no debe, ni puede olvidar el aspecto social.

Por lo que es de gran importancia que se resalte la relevancia que tendrá esa relación de equidad y respeto, ya que será primordial para tratar de erradicar la explotación que han sufrido los indígenas en México, la que tan atinadamente describe Julio Faesler en su artículo "Justicia Agraria", publicado el 7 de mayo de 1998 en el Diario Reforma, ya que señala que esta, "se vincula con la propiedad de la tierra. Sin ser el único ingrediente es, sin duda, el que más directamente identifica la estructura de injusticia impuesta por los mexicanos que abusan de su superioridad económica, educativa y política".

Finalmente hago mío el pensamiento del Doctor Sergio García Ramírez, quien durante la celebración de la promulgación de La Ley del 6 enero de 1915, así como de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la última reforma, quien en relación al artículo 27 original de la Constitución comentó "que la historia ha dicho todo. . . . o casi todo. Sobre la reforma de 1992, la historia dirá. Hoy se prepara el dictamen del porvenir".

CAPITULO PRIMERO

LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA.

El objetivo en el presente capítulo es presentar una visión, si bien no profunda, si al menos general de la impartición de justicia en materia agraria, a través de las diversas costumbres y leyes imperantes en el México Prehispánico, durante el Virreinato, así como en el México Independiente.

I.- Antecedentes Históricos.

Se señalarán de manera general algunas de las más significativas culturas anteriores a los Aztecas, ya que debido a la amplitud de estas, bien podrían ser tema suficiente para abordar otro trabajo de investigación.

Por lo que se mencionarán con carácter enunciativo, algunas de ellas. Tomando como base a los estudiosos de los periodos prehispánicos, quienes nos señalan varias etapas:¹

En el Periodo Preclásico, que se desarrolló del año 1800 a.C. al año 200 a.C., piensan que se formó la Mesoamérica, con una serie de elementos comunes como sistemas agrícolas, estructuras socio-políticas y religión, por lo que se desarrollan ciudades ya con patrones urbanos, ubicadas en diferentes zonas del área mesoamericana. Destacan entre otras:

Los Olmecas en el Golfo de México, quienes se manifiestan como una sociedad consolidada social y económicamente, formando ya un Estado; desarrollando la escritura y los números, así como un auge en sus centros ceremoniales.

¹ HISTORIA DE MEXICO. CRONOLOGIA COMPARADA DE MEXICO Y EL RESTO DEL MUNDO EDITORIAL SALVAT 1978. TOMO XIII. PAGS. 2480 Y SIGS.

En el Altiplano Central se inicia el desarrollo de la ciudad de Teotihuacan, con la aparición de castas teocráticas dirigentes, la agricultura se practica en forma intensa en las milpas o terrazas.

En el sudeste los Mayas sobresalen con su complejidad social y su desarrollo técnico y agrícola, además de que elaboran sus construcciones de bóvedas de piedra.

En Oaxaca se realiza la transformación de las aldeas en centros ceremoniales como el de Monte Alban. Perfeccionan la numeración, el calendario y la escritura jeroglífica, que serviría de base a la cultura Zapoteca.

El Período Formativo, que creen se desarrolló aproximadamente en el año 200 a.C., se significó por la cristalización de las características culturales de Mesoamérica. con una mayor serie de elementos arquitectónicos, creencias religiosas y una estructura política definida. Elementos que van a tener un desarrollo pleno durante el siguiente período.

El Período Clásico, mismo que se desarrolló del año 200 a.C. al año 800 a.C.. se caracterizó por el auge de las características adquiridas durante el período formativo. resaltando las ciudades de Teotihuacan y Tula, que son los centros urbanos más importantes de este período, ya que contaban con una economía agrícola y un comercio sumamente desarrollados, además de un sistema de tributación, el cual imponían a los pueblos vecinos. Otro gran legado que nos dejaron son las pirámides del sol y de la luna.

En Oaxaca, los Zapotecas con su sociedad estratificada y compleja desarrollan la astronomía, la numeración y la escritura.

Los Mayas en Yucatán perfeccionan su escritura jeroglífica, su sistema vigesimal de numeración, las matemáticas, la astronomía y el calendario de 365 días. Entre sus grandes sitios arqueológicos podemos mencionar a Uxmal, Chichen Itza y Palenque.

A finales de este Período Clásico, observamos ya la decadencia de Teotihuacan, así como, que la gran mayoría de los pueblos adoptan una sociedad con tendencia al militarismo y a la conquista, lo que da como resultado la imposición del sistema de tributación a los vencidos.

Ya en el Período Histórico, se crea la ciudad de Tenochtitlan, alrededor del año 1325 de nuestra era, con la peregrinación de las siete tribus desde Aztlan al Valle de México.

Realizando un bosquejo muy general podemos resumir, que antes de la conquista, existieron múltiples pueblos con diferentes grados de civilización durante distintos periodos cronológicos y culturales, cuya organización se basaba en al cúmulo de reglas consuetudinarias.

De entre los pueblos mesoamericanos más significativos sobresalen: Los Otomíes, que habitaron algunas regiones de lo que son actualmente los Estados de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo. Los Olmecas y Nonoalcas en el centro del País; los Zapotecas y Mixtecos en Oaxaca; los Xicalanga en la costa del Golfo de México y Los Mayas en el sureste.

Pero dentro de todas ellas, destacan tres civilizaciones; la Otomi, la Nahoia y la Maya, las cuales fueron estableciendo sus orígenes en el territorio mexicano de tal manera, que durante el transcurso de los siglos se desarrollaron en diferentes manifestaciones, hasta que la Nahoia, más perfecta y poderosa se extendiera y dominara en todo el territorio.²

² IGNACIO BURGOA ORIGUELA. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA, 1994. PAGS. 43 Y 44.

De la civilización Nahoá destacan los Toltecas, cuya principal actividad era la agricultura, además de que ya manejaban el arte del tallado de piedras preciosas en oro y plata. En la astronomía contaban el tiempo con asombrosa precisión, sustituyeron la escritura fonética por los jeroglíficos. En la religión adoptaron a tres deidades: Tonacatecuhtli, El Sol; Tezcatlipoca, La Luna y Quetzalcoatl, La Estrella de la tarde. En lo que respecta a su organización política hicieron la transición de un gobierno sacerdotal a una monarquía.³

Al desaparecer el Imperio Tolteca, los pueblos sojuzgados por este, acostumbrados al vasallaje y al pago de tributos, fueron recobrando aisladamente su libertad, buscando en el peregrinaje una nueva y mejor forma de vida. Lo que ocasionó que en el Valle de México deambularan múltiples pueblos independientes, sin que existiera por lo tanto ninguna característica que los asemejara a una Nación. Durante este peregrinaje se crean ciudades como Texcoco por Los Alcolhuas y Azcapotzalco por Los Tecpanecas.

Coincidentemente Los Mexica; "(nombre con el que también se conocía a los Aztecas, debido a que a su Dios Huitzilopochtli (Colibrí Siniestro), se le denominaba de igual manera "Mexi", que era una derivación de "Mexitli", el cual se corrompía en "Mexicatli", que significaba hombre creado en una penca de maguey)"⁴ habían iniciado decenios atrás su propia peregrinación desde Aztlán en busca de la tierra prometida por su Dios, sometiéndose por lo tanto a los pueblos que encontraron durante ese arduo y largo peregrinar, llegando este a su fin en 1325, cuando fundan la ciudad de Tenochtitlan en honor al sacerdote que los había guiado durante su travesía.

Por lo que estos pueblos descendientes de civilizaciones como La Maya y La Nahoá, contaron cada uno, con una autosuficiencia política, económica, religiosa y jurídica, derivada de sus propias costumbres, religión e idioma o dialecto. Pero en general la Mesoamérica se caracterizó por una gran diversidad lingüística y por la

³ JUSTO SIERRA. EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO U.N.A.M. 1977. PAG. 22 Y SIGS.

⁴ IGNACIO BURGOA ORIGUELA. OP. CIT. PAG 46.

fragmentación de unidades sociopolíticas de reducida extensión geográfica. No solamente había un gran número de idiomas sino que pertenecían a familias lingüísticas muy disimiles.⁵

Así a la llegada de Cortés, en el centro de México se encontraban una gran diversidad de pueblos con distintos antecedentes culturales, pero que no habían logrado una total unificación política ni cultural. Sin embargo, debido a que los componentes de la población de cada uno de ellos, eran básicamente semejantes; formaban una unidad social a pesar de sus distinciones culturales y esa fragmentación política.

Estos señoríos se encontraban sojuzgados al pueblo Azteca, que los tenía sometidos por un derecho de conquista, que permitía implantarles un sistema de vasallaje y un tributo económico y militar.

Resumiendo acerca de los antecedentes culturales de nuestro México, cito al Licenciado Andrés Molina Enriquez, quien en su obra "La Revolución Agraria de México. 1910-1920", comenta que "En el valle de México, se han encontrado a distintas profundidades, y por lo mismo correspondiendo a épocas distintas, tres series de huellas, que se han clasificado con los nombres siguientes:

- I.- Cultura Arcaica o Subpedragalense (la más profunda)(Otomies).
- II.- Cultura Teotihuacana o Tolteca (la que sigue hacia arriba).
- III.- Cultura Nahoia o Azteca, que fue la encontrada por los españoles. (la superior)."⁶

⁵ PEDRO CARRASCO. LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO. 1981. TOMO I. PAG 169.

⁶ ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO. 1910-1920. TOMO I. COORDINACION DE HUMANIDADES. U.N.A.M. BIBLIOTECA MEXICANA DE ESCRITORES POLITICOS. EDITORIAL PORRUA. 3ª. EDICION. MEXICO. 1986. PAG.47.

II.- El Sistema Imperante En La Epoca Prehispánica.

A la llegada de los españoles a principios del siglo XVI, a lo que después sería conocida como La Nueva España, estos se encontraron con dos grandes civilizaciones, Los Mayas y Los Aztecas. De los primeros solamente mencionaré que sus características en lo que respecta a la tenencia de la tierra eran distintas, ya que debido a la mala calidad de los terrenos donde cultivaban, no conocieron la propiedad privada de la tierra, ni aún dentro de normás limitadas, ya que el terreno delgado de que disponían los obligaba a no permanecer mucho tiempo en un mismo lugar.⁷ Por lo que debido a estas condiciones geográficas su propiedad fue comunal y los cultivos eran bienales, dejando descansar la tierra cada dos ciclos agrícolas, a fin de no agotarla.

En vista de lo anterior me concentraré en los Aztecas, toda vez que en razón a su mayor grado de desarrollo político, económico, social y militar, además del vasallaje que imponían sobre los pueblos vecinos, eran sin lugar a dudas la cultura imperante en ese momento. Contaban con un sistema oligárquico, teocrático y militar, organizado en un régimen jurídico de propiedad, división de clases sociales y de trabajo.

Fue tal esa supremacía, que sus límites territoriales fueron tan extensos que abarcaban al norte con los pueblos oriundos de aquel paraje, al oriente con el Golfo de México entre los ríos de Panuco y Alvarado, al sur el Istmo de Tehuantepec y el Océano Pacífico, excluyendo algunas regiones como Tlaxcala, que eran pueblos aliados.⁸

Con la finalidad de obtener una visión general de la organización política, social y económica, de esta gran civilización, es necesario que se tome como punto de partida a sus diferentes clases sociales y por ende, a sus diversos tipos de tenencia de la tierra. Ya que al existir desde ese tiempo una estratificación social, había entonces una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales:

⁷ JESUS SILVA HERZOG, EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1985, PAG. 15.

⁸ IGNACIO BURGOA ORIGUELA, OP. CIT. PAG. 49.

lo que establecía una diferenciación en cuanto a los derechos a los medios de producción y al control de los órganos del gobierno.

Pedro Carrasco menciona en su obra "La Sociedad Mexicana antes de la conquista"⁹, los diferentes estamentos sociales que existían durante esa época. Así en la clase social dominante existían: El Rey o Tlatoani que era el rango más elevado. Era el soberano de una ciudad o señorío, pero debido a que existían varias ciudades y dentro de ellas existían subdivisiones territoriales, era común que hubieran varios Señores con títulos de Rey. Por lo que para distinguir al de mayor autoridad, se le llamaba Huey Tlatoani. El Tlatoani era la autoridad suprema de su señorío y combinaba funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, además de ser el centro rector de la organización económica. Era generalmente noble de nacimiento, gobernaba de por vida y frecuentemente le sucedía un pariente.

El segundo rango era el de Señor o Teuctli, que era el jefe de una casa señorial, dotada con tierras y gentes del común que le rendían sus tributos y servicios directamente a él y no al Tlatoani. Eran títulos creados por el Tlatoani o en su caso aprobado por él. También se transmitían por herencia bajo la supervisión del rey.

El tercer grado dentro de esta clase dominante era el de Noble o Pilli, que eran aquellos parientes de un Señor y que estaban relacionados con la casa señorial de uno de cuyos Señores descendían; por lo que tenían derecho a recibir sustento de los bienes de esta casa, bien fuere en especie o en forma de tierra. Tenían la obligación de prestar sus servicios a sus Señores y al Rey. Se les empleaba en los puestos inferiores de la organización civil y militar.

Como característica principal dentro de estos tres rangos de la clase dominante, Reyes, Señores y Nobles, era la de que, no eran niveles separados sino que estaban conectados entre sí mediante el parentesco y que era posible subir de un nivel a otro.

⁹ PEDRO CARRASCO. OP. CIT. PAG 169 Y SIGS.

El común del pueblo o clase baja recibía el nombre de Macehuales, que al no contar con un linaje familiar ni autosuficiencia económica prestaban sus servicios a las clases altas; es decir, eran los gobernados y por eso tenían la obligación de pagar tributos y servicios personales. Estaban organizados en unidades territoriales llamadas Calpules, que eran barrios en los que se poseía la tierra en común. Dentro de ellos también existía una diferenciación social basada en las distintas ocupaciones, como por ejemplo los Pochtecas, que eran los comerciantes que gozaban de un alto nivel.

Otra diferenciación importante entre los Macehuales era la naturaleza de la persona a la cual se destinaba el tributo de éstos. Así tenemos a los Tecaleques que eran aquellos que trabajaban para la casa señorial o Teuctli. O Los Mayeques que trabajan para el Noble y le pagaban ya fuere con parte de su cosecha, o bien le cultivaban otra parte de la tierras de aquel, además de dar servicio doméstico, estaban supeditados a la tutela del Señor, por lo que al fallecer este último, pasaban a formar parte de su herencia.

Existían también los Esclavos o Tlacotin, que podían tener patrimonio propio, casarse, tener familia sin que ésta adquiriera la misma condición de esclavo. Por lo que podemos observar era una situación claramente opuesta a la de Los Romanos, en donde el esclavo era considerado como cosa. Los casos más comunes por los que se adquiría la calidad de esclavo entre Los Aztecas, fueron: por deuda, por venta de un hijo a un noble, por haber cometido un crimen o por conquista.

Una vez establecida la diversa estratificación social que existió durante la época prehispánica, veremos los diferentes tipos de tenencia de la tierra, que debido a la marcada diferencia de esas clases sociales, estaban controladas por el estamento dominante. El régimen de propiedad coexistía con esa división social, siendo la propiedad del Rey, la única que se asemeja al concepto de propiedad romana de pleno dominio. Por lo que dentro de los diferentes tipos de propiedad que existían mencionaremos a:

Las públicas y las comunales, estando dentro de las primeras: la Tlatocallalli, que fueron el conjunto de superficie que pertenecía al Estado, pero que eran destinadas para el usufructo del Rey; la Tecpantlalli que eran las tierras usufructuadas por los Nobles, destinadas a sufragar los gastos del Gobierno; el Teotlalpan que eran aquellas tierras laboradas por los Macehuales cuyo usufructo fue para solventar gastos religiosos; la Milchimalli, que fueron aquellas tierras destinadas para solventar los gastos bélicos; la Pillali, que se les otorgó a los Nobles por servicios o recompensa por parte del Rey.

Dentro de las tierras comunales, se encontraba el Calpulli que representaba el barrio o vecindario. De su significado en Nahuatl el término Calpulli se aplicaba a los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus distintos niveles de organización territorial. Se usaba para designar desde ciudades hasta barrios o aldeas que comprendían un pequeño número de familias. La posesión que se daba al detentor de un Calpulli estaba supeditada al trabajo continuo de la tierra, la vecindad y la herencia. Además tenía requisitos primordiales como: sólo se podía entregar una parcela del Calpulli a los miembros de un clan, se podía poseer una sola parcela, tenía que explotarse en forma personal salvo excepciones; no podían arrendarse y se perdía si no se cultivaba por el término de más de dos años.

También como tierras de uso comunal se encontraba el Alteplatalli, que fueron las tierras y aguas propiedad del pueblo; y las Yahutlalli que fueron aquellas tierras arrebatadas a los pueblos dominados.

De lo expuesto anteriormente cabe mencionar que en la América con la que se encontraron los recién llegados, existían algunas personas que podían detentar libremente una parcela mediante los Calpullis; pero la gran mayoría de los pueblos sojuzgados, trabajaban las tierras de las clases dominantes, a las que además tenían que pagarles tributos.

Por lo que a manera de resumen, se señala que en la América Prehispánica, los pueblos indígenas vivían en sociedades estratificadas, que tenían diferencias bien marcadas entre gobernantes y gobernados; en donde los sojuzgados estaban acostumbrados a obedecer y pagar tributo. Esa América indígena, no estaba políticamente unida. Había un gran número de unidades y formás graduales de reconocer el dominio de grupos extranjeros. Las guerras de saqueo y conquista eran comunes entre los Señoríos Prehispánicos, que en repetidas ocasiones caían bajo el dominio por conquista, viéndose obligados a pagar tributo, aceptar colonos y nuevas dinastías reinantes, así como adoptar distintos cultos religiosos. Situación que fue aprovechada a la perfección por los españoles.

III.- El Virreinato

Es menester que se recuerde que los Españoles al llegar a nuestro País, tenían dentro de su legislación, la influencia de la figura jurídica romana de la propiedad, donde el propietario gozaba de la libertad y protección para ejercer actos de dominio, cuasi absolutos sobre la cosa, por lo que durante los tres siglos que duró la colonia, los Españoles depurarían este sistema romano, con figuras hispánicas.

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

"La tierra, salvo en casos excepcionales de personajes encumbrados, era poseída para ser usufructada, pero prácticamente no existía la propiedad privada. Existían fundos comunes; es decir, la propiedad era comunal. Existieron tierras cuyo fruto se dedicaba al sostenimiento de los templos; otras eran explotadas para dedicar su producto al sostenimiento de las guerras. Actividad que tenía caracteres especiales entre los aztecas; había otras tierras dedicadas a cultivos que producían, para el sostenimiento del gobierno."¹⁰

Los conquistadores fundamentan su conquista en la expedición de las tres bulas del Papa Alejandro VI; 1.- Del Inter Coetera(3 de mayo de 1493), 2.- Noverint Universi(4 de mayo de 1494), y 3.- Hodie Siquidem(4 de mayo de 1493). Es decir, los Españoles justificaron su derecho de propiedad sobre la Nueva España, en la donación que la Santa Sede Apostólica les dió sobre los terrenos conquistados y otros justos y legítimos títulos.¹¹

Esos legítimos y justos títulos fueron básicamente, el supuesto derecho que tenían los colonizadores sobre los indígenas, en caso de que estos últimos no fueran "amigables" con aquellos; por lo que siendo este el caso, se les podía tratar como enemigos y así despojarlos y reducirlos al cautiverio. Como podemos observar, se trató de un derecho de conquista, en el que prevaleció la ley del más fuerte, sistema que los propios indígenas de ninguna manera desconocían, como observamos en el punto anterior de este capítulo. Sin olvidar que de alguna manera, los Españoles intentaron disfrazar su deseo de conquista con el de evangelizar y difundir el idioma castellano, entre otros elementos culturales, sobre los dueños de las tierras descubiertas.

También utilizaron los nuevos pobladores las figuras romanas de la ocupatio y usucapion, al tratar de justificar la adquisición de bienes que no eran de ellos, aunque de

¹⁰ GREGORIO RODRIGUEZ MEJIA. LA JUSTICIA AGRARIA. BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO. NUEVA SERIE. AÑO XXVI. No. 78. SEP-DIC 1993. UNAM. PAG. 915.

¹¹ AGUSTIN CUE CANOVAS. HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO. EDITORIAL TRILLAS. 1983. PAG 114

manera endeble, ya que no se podía ignorar ni la existencia de los antiguos pobladores, así como sus diferentes tipos de propiedad.

Aunque fueron los reyes de España, con su patrimonio y no con el patrimonio de la Corona, los que patrocinaron los viajes de expedición, los actos de hecho y de derecho que realiza la Corona sobre la Nueva España, se realizan con carácter de Estado y no a un nivel personalísimo de los soberanos, por lo que el derecho de posesión de las tierras sobre la Corona, le corresponde al patrimonio de la Corona, es decir al Estado, de ahí deriva la propiedad privada y sus diferentes tipos durante la colonia.

Jurídicamente la Nueva España estaba supeditada al Rey, como autoridad suprema, que era quien daba las leyes de carácter general y de acuerdo siempre al derecho natural y la fe religiosa. Por lo que las leyes que rigieron a la colonia fueron: las leyes comunes al Imperio Español (Las 7 Partidas y Leyes del Toro); las Leyes de las Indias y las propias de la Nueva España.

Existió un reparto de tierras, que nos ayudará a observar los diferentes tipos de propiedad que prevalecieron durante esta época; así como un reparto de hombres, que de igual manera nos servirá para observar la forma en que se realizó la explotación agrícola.

La ley para la distribución y arreglo de la propiedad, de la recopilación de las Leyes de los reinos de las Indias de 1513, es clave para explicarnos la estructura territorial y agrícola de esta época virreinal, así esta decía:

"porque nuestros vasallos se aliente al descubrimiento y población de las indias, y puedan vivir con comodidad, y conveniencia, que deseamos: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casa, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueran a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumente y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos

*facultad para que de ahí adelante les puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa propia; y asimismo conformes su calidad, el gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos, en conformidad de las tasa y de lo que esta ordenado."*¹²

Bajo esta disposición ya se había hecho la repartición de tierras y de hombres en otras colonias, teniendo como consecuencia, que los hombres que habían hecho el viaje, consideraban que debido a lo peligroso de la empresa que habían realizado, se olvidaran por completo de los derechos de los indígenas, ya que se creían con más derecho que ellos; por lo tanto, no les importó despojar a los pobladores originales de sus tierras. "El indio, antes señor de su destino, perdió la libertad; la justicia se violaba en lo más elemental: se quitaba al indio su libertad y se le privaba de sus bienes."¹³

Al desarrollarse este reparto de tierras en la Nueva España, los Reyes Católicos trataron de evitar este sistema, exhortando a los legisladores a que se mantuviera hasta donde fuera posible el respeto a la tradición y a las propiedades de los indígenas, pero los conquistadores hicieron caso omiso a estas recomendaciones, si bien es cierto, que los Reyes no hicieron después, ningún intento de revocar este repartimiento.

Asimismo Las Leyes de Las Indias ordenaban que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por los indígenas, "pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes"¹⁴.

Este reparto tuvo como consecuencia, tres tipos de propiedad, que a continuación señalaré, empezando con las de forma individual:

*Las Mercedes: El Soberano donaba tierras por servicios prestados a la Corona, como estimulación a la lealtad o identificación al reinado. Consistía en un procedimiento

¹² LOC. CIT.

¹³ GREGORIO RODRIGUEZ MEJIA. OP. CIT. PAG. 917.

administrativo ante el Cabildo, el Virrey y el Gobernador, quien era el que hacia la asignación del predio, sus requisitos fueron; adquirir posesión de la tierra, dentro de los tres meses después de su otorgación; poblar y edificar en el terreno; sembrar y cultivar la tierra; introducción de nuevas técnicas agrícolas, así como de nuevos cultivos y plantíos de arboles; no se podían enajenar las tierras durante los primeros cuatro años; a los que abandonaran las tierras, se les imponía la pena de reversión de estas a la corona; no podían vender las tierras a los clérigos.

*Las Caballerías: Fueron las tierras mercedadas que se asignaban en relación al grado militar del conquistador, dicho grado determinaba la extensión, características y destino de la tierra. Tenían funciones agrícola-ganaderas.

*Las Peonías: Al igual que la Caballería se asignaban en relación al grado militar, pero se le otorgaba a los conquistadores que formaban parte de la infantería.

*Las Suertes: Que fueron los predios para labranza; mismás que se otorgaban a título personal a los colonos y eran destinados a sufragar el sostenimiento de sus familias.

*La Confirmación: Fue el procedimiento por el cual el propietario legalizaba jurídicamente la tenencia de las tierras de las que fuera poseedor. Por medio de la cual la corona rectificaba la superficie tomada de más, de una anterior donación.

*La Prescripción: Era la transformación de poseedor en propietario por el transcurso del tiempo, siempre que se cubrieran los requisitos de que fueran poseedores de tierras realengas, es decir propiedad de la Corona Española, en forma pacífica, continua y de buena fé.

*La Compraventa. Figura jurídica típicamente romana, que aunque en los principios del virreinato, existía la prohibición de vender los terrenos adquiridos, con el transcurso del tiempo floreció al grado de que hasta los indígenas podían vender sus tierras, siempre que estos cubrieran ciertos requisitos administrativos.

El segundo tipo de propiedad, fue la colectiva, entre los que podemos señalar a:

*El Fundo Legal: Era el área territorial destinada a la edificación de las poblaciones de los españoles, con su iglesia, edificios públicos, casa de los pobladores, plazas, mercados, jardines. Con la particularidad de que su creación debía de partir de un centro que generalmente era la iglesia.

*La Dehesa: Fue la superficie de bastante extensión destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.

*Las Reducciones de Indígenas: Fueron las superficies territoriales destinadas al asentamiento de la población indígena, según los españoles para proteger y conservar la cultura y costumbres de estos, además para la facilitación de la impartición del idioma castellano y la religión católica. Así como para evitar que adquirieran las malas costumbres de los recién llegados, aunque desde mi punto de vista no fue más que otra medida segregacionista.

*El Ejido: Deriva del latín Exitus, que equivale al campo que esta localizado a las orillas de los pueblos; desde el punto de vista indígena, encuentra sus antecedentes en el Calpulli, y del lado español, eran aquellos espacios fuera del poblado destinados a la recreación y para que saliera el ganado. Aunque en el virreinato, para los indígenas fue exclusivamente para que el ganado de estos no se revolviera con otros.

*Los Propios. Fueron aquellas superficies de cuyo producto se solventaba el gasto público.

*Las tierras de uso colectivo, o tierras comunales: Fueron aquellas designadas a familias de indígenas, mediante las cuales se sufragaban los gastos familiares. Ya desde entonces existe el antecedente de que no podían enajenarse o hipotecarse, y se debían cultivar en forma ininterrumpida.

*También se encontraban aquellas superficies como pastos y montes, que al igual que el agua, eran usufructuados en forma conjunta, sin distinción entre indígenas y españoles.

Por último existió un tipo de propiedad intermedio, entre las que podemos señalar:

*La Composición: Por medio de la cual la Corona intentó regularizar y titular la tenencia de la tierra, así como obtener ingresos para el tesoro real, por lo cual aquellos que hubieren poseído con exceso tierras, podían solicitar el beneficio de esta institución. A este beneficio podían acogerse los poseedores que tuvieran diez años de posesión y que así lo acreditaran, siempre que ésta no causara perjuicio para los indios y que pagaran la suma que se fijara como valor a la tierra.

*La Capitulación: Fue un contrato por medio del cual se comprometía la Corona a otorgarles superficies a los conquistadores, con la condición que estos fundaran nuevas poblaciones, villas o ciudades; obteniendo a cambio éstos, un reconocimiento dentro de la nobleza, así como la exención de impuestos.

Todos estos tipos de propiedad a excepción de los terrenos comunales de los indígenas, se fueron acumulando en unas cuantas manos, en virtud de los despojos sufridos por los naturales, así como por las limitaciones y obstáculos que estos tuvieron para adquirir propiedades; fenómeno que tuvo grandes repercusiones en todos los renglones o aspectos de esta época, debido a que la desigualdad que se creó no fue únicamente en el aspecto de la propiedad sino que también en lo económico y lo social.

Así existieron básicamente dos clases sociales, los nobles y los plebeyos o castas. Los primeros, los españoles quienes eran poseedores de casi todas las propiedades y riquezas del nuevo territorio; y las demás castas y los indígenas quienes se dedicaban a los servicios domésticos, a los trabajos de agricultura, a los ministerios ordinarios del comercio y de las artes y oficios. En otras palabras eran los criados, sirvientes y jornaleros de los españoles.

Siendo entonces los españoles la clase dominante en la nueva España, poseían el control absoluto de los medios de producción, en donde resaltan como actividades primordiales la minería y la agricultura. Por lo que abusando de este dominio que poseían, explotaron sin medida a los indígenas, mestizos, criollos, negros y mulatos.

Si bien es cierto, que la legislación indiana trató una vez más de proteger a los desprotegidos mediante la libre concertación, ya que esta figura le permitió al indígena que concertara el trabajo que deseara, pero que tuvo poco desarrollo debido a las prácticas desarrolladas en aquella época. También dentro de las Leyes de Indias se prohibió la esclavitud sobre el indígena, pero si se permitió esta sobre los negros africanos a quienes se les reservó el trabajo más arduo.

El tipo de explotación agrícola que adquirió mayor fuerza durante esta etapa, fue la Encomienda, que fue la figura por medio de la cual, los soberanos otorgan a los conquistadores en encomienda o encargo a los indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, así como para catequizarlos además de instruirlos en el idioma español. Fue una medida para evitar el repartimiento de hombres en donde los encomenderos tenían que velar por el indio, así como de sus pertenencias, y éste a su vez mediante la realización de servicios y un tributo pagaban al español encomendero.

Pero degeneró aún en contra de las Leyes de las Indias, ya que los nuevos colonos no respetaron los bienes de sus encomendados y se sirvieron de esta figura para despojarlos de sus tierras, y utilizarlos como servidumbre además de corromperlos

en sus costumbres. Aunado a que con el transcurso del tiempo estas encomiendas se extendieron a las demás generaciones.

"Carlos Pereyra en su obra "Breve Historia de América", al hablar de las encomiendas dice; 'se contaba un numero determinado de indios y si se acababan, el encomendero obtenía el numero de cabezas necesario para que no disminuyese la cifra.'"¹⁵

Así la propiedad de la tierra en la Nueva España quedó acaparada en manos de los españoles y de la iglesia, dando origen a que con el transcurso del tiempo estas propiedades se fueran expandiendo más; dándose así la figura del Mayorazgo por la cual el padre heredaba a su hijo mayor sus tierras, impidiendo la fragmentación de la propiedad entre los herederos, con la finalidad de que perdurara el nombre de la familia y de que la superficie se fuera acrecentando aún más, podemos decir que este es el antecedente de las grandes haciendas o latifundios, que tuvieron lugar tiempo después.

En la Legislación Indiana se prohibía a los clérigos la adquisición de bienes inmuebles, a excepción de aquellos que sirvieran para la creación de sus iglesias, escuelas, hospitales; pero el clero encontró la manera de ir adquiriendo una gran cantidad de superficies mediante la donación, herencia o hipoteca, constituyéndose así un latifundio eclesiástico, que al no tener movimiento, tuvo una repercusión económica aún en contra de la Corona.

Como se ha podido observar, las leyes vigentes en aquella época trataron de proteger las costumbres y la propiedad individual y colectiva de los indígenas, así como protegerlos de la explotación de la que estaban siendo objeto, pero estas disposiciones se convirtieron en letra muerta y en realidad sólo se cumplieron aquellas que favorecían a los españoles; teniendo como consecuencia que los indígenas, poco a poco fueran relegados de las tierras que ellos originalmente habían poblado, orillándolos a nuevas

¹⁵ ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. OP. CIT. PAG. 68.

tierras de calidad inferior a las suyas y que nunca habían sido laboradas; por lo que se abocaron a la protección de la encomienda, buscando más el beneficio para su persona que a la de sus bienes.

Pero la situación de los naturales encomendados no mejoró, ya que tenían que pagar altos tributos; no recibían el beneficio de la educación; estaban sujetos al patrón de por vida, se encontraban imposibilitados para adquirir propiedades. Lo que los obligó a vender su fuerza de trabajo, que fue mal remunerada y sobreexplotada; además que esta figura llegó a transmitirse de generaciones a generaciones.

La propiedad indígena que de alguna manera sobrevivió esta absorción por parte de los españoles, fueron las tierras comunales indígenas, que eran intransmitibles e imprescriptibles, pero que a diferencia de las de los españoles tenían una extensión limitada.

Con lo anteriormente descrito no se puede negar que existía un grave problema agrario, que consistía en la mala distribución de la tierra de la Nueva España; ya que había una gran extensión de tierras concentradas en los españoles, que eran las que realmente se trabajaban a un cien por ciento, ya que las destinadas a los indígenas eran de baja calidad, quedando su producción sólo para el autoconsumo. Por lo que no es extraño que en los planteamientos ideológicos del movimiento de independencia se tomara en cuenta el problema agrario.

Así vemos que en el movimiento independentista hay un válido reclamo en contra de la injusta distribución de las tierras; en contra del despojo y la desigualdad social; en contra de la subordinación extrema que existía hacia los españoles: Por lo que mencionaremos sólo las consignas que en materia agraria proclamaron tanto José María Morelos, como Miguel Hidalgo.

Miguel Hidalgo y Costilla en su decreto del 5 de diciembre de 1810, abroga los tributos que pesaban sobre los indígenas, suprime la distinción de castas; declara abolida la esclavitud y proclama la restitución de las tierras a favor de sus legítimos dueños, a fin de que las cultiven y prohíbe en el futuro el arrendamiento de éstas.

José María Morelos y Pavón en su disposición del 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y en consecuencia el sistema de clases sociales; también establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras, además de eximirlos del pago de tributos.

De gran relevancia es que se mencione parte del proyecto de Morelos "La confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno español", con la finalidad de que se observe el profundo malestar que he señalado, así:

*"Sea, la Primera.- Deben considerarse como enemigos de la nación y adictos al partido de la tiranía, a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, por que todos estos tienen autorizados sus vicios y posesiones en el sistema y legislaciones europeos. Síguese de dicho principio que la primera diligencia que sin temor a resultas deben practicar los generales o comandantes de divisiones de América, luego que ocupen alguna población, grande o pequeña, es informarse de la clase de ricos, nobles y empleados de ella, para despojarlos en el momento de todo el dinero y bienes raíces y muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población . . . Séptimo.- Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboreos pasen de dos leguas, cuando mucho, por que el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo."*¹⁶

Consignas que son plasmadas en la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, por la que es abolida la esclavitud y la distinción de castas, se abroga el impuesto per cápita sobre los indios. "Pero no consagraba ninguna medida agraria, ni sentaba las bases para ninguna reforma ulterior en el régimen de la tenencia de la tierra. Señalaba que nadie podía ser privado de la menor porción de su propiedad, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en ese caso tiene derecho a una justa compensación."¹⁷

¹⁶ ANDRES MOLINA ENRIQUEZ. LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO. 1910-1920. TOMO II. COORDINACION DE HUMANIDADES. U.N.A.M. BIBLIOTECA MEXICANA DE ESCRITORES POLITICOS. EDITORIAL PORRUA. 3ª. EDICION. MEXICO, 1986. PAG.43.

¹⁷ LUIS VILLORO. LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. EL COLEGIO DE MEXICO. 1981. TOMO I. PAG 630.

IV.- México Independiente.

Es importante señalar que durante el período comprendido entre 1810 y 1917, la situación política, social y económica, por la que atravesó Nuestro País, fue de constantes luchas internas entre los diferentes grupos de poder que existieron. Desde las pugnas entre Realistas e Insurgentes; Federalistas y Centralistas para imponer la estructura ideológica política al nuevo Estado mexicano; el conflicto entre Liberales y Conservadores ya en plena reforma por la creación de un Estado mexicano laico; así como las diferencias entre los líderes revolucionarios.

El movimiento insurgente de 1810 por su composición social se trató de una rebelión campesina, a la que se unieron los trabajadores y la plebe de las ciudades y los obreros de las minas, a los cuales trataron de dirigir unos cuantos criollos de la clase media.

Pero la consumación de la independencia de México, no la hicieron exclusivamente los insurgentes, sino en su mayoría, los nobles criollos, representados en el ejército y en el alto clero. Tratándose por lo tanto del logro de todos los objetivos propios de las clases altas criollas que, manteniendo lo esencial del orden anterior, derogan las leyes que se oponían a su desarrollo, afianzando su poder, y al mismo tiempo, conceden algunas de las reclamaciones de la clase media para obtener su adhesión; pero el mestizo y el indio continuaron desprotegidos en su dura existencia.

Recordaremos que la colonia nos heredó una defectuosa distribución de tierras y una muy marcada diferencia de clases sociales; además que la existencia de la propiedad indígena y comunal, era casi nula, debido a que se encontraba en manos de los españoles y sus descendientes, así como del clero.

La política a seguir por los gobiernos imperantes en los albores del México Independiente para resolver este problema agrario ya definido claramente, fue

erróneamente la de tratar de redistribuir la población indígena en terrenos baldíos, con la idea de que, de esta manera se solucionaría la mala distribución territorial; ya que pensaban que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el territorio y no en una mala distribución del suelo entre los habitantes, como era la realidad.

Por lo que de esta manera se van creando Leyes de Colonización, que además intentan traer colonos extranjeros con el objeto de aumentar la producción agrícola y para que estos colonos influyeran de alguna manera sobre el desenvolvimiento cultural del indígena.

Considero que el error consistió, en que no se resolvió el grave problema de la injusta distribución de las tierras; ya que con estas medidas se pretendió que los indígenas se olvidaran de sus costumbres y arraigos que habían desarrollado durante tres milenios en el lugar donde vivían, para trasladarse a nuevas tierras inhóspitas, sin cultivo, sin pobladores y en la mayoría de los casos se trataba de tierras de mala calidad. Aunado a que los labradores indígenas que no sabían leer y vivían en su mayoría lejos de las ciudades, ignoraron la existencia de estas leyes.

Tampoco tomaron en cuenta los gobernantes que una de las causas del movimiento independentista fue la explotación del indígena por extranjeros, es decir los españoles; y que con esta pretendida importación de gente europea sólo se incrementaría el número de explotadores sobre la mano de obra indígena.

En general esta colonización fue fomentada por el Estado o por empresas particulares, por la cual a los colonos se les asignaban terrenos baldíos, principalmente en las fronteras, bajo ciertos requisitos, como que fueran católicos, de buenas costumbres, que hubiera un determinado número de nuevos pobladores, además de que se les ayudaba económicamente durante los primeros años.

Asimismo la Constitución del 4 de octubre de 1824, en relación a la propiedad nos señala en su artículo 112, fracción tercera que:

*"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarse en posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno"*¹⁸, asimismo su artículo tercero reiteraba la convivencia del clero dentro del sistema político mexicano.

Por lo cual se siguió protegiendo a la propiedad de los latifundistas y del clero, lo que seguiría agravando el problema agrario. Además de la amortización de propiedades en manos de la iglesia.

A continuación se señalan someramente algunas de las leyes y decretos más significativos que sobre colonización fueron dictados durante este tiempo:

*El Decreto del 14 de octubre de 1823, que crea la formación de la provincia del Istmo. en Tehuantepec, usando los terrenos baldíos de la zona, con fines colonizadores y agrícolas, así como el de obtener financiamiento por la venta de predios.

*La Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824, que estaba orientada a impulsar la colonización de terrenos por la Nación, por extranjeros y nacionales, se les daba prioridad a los militares que hubieren prestado sus servicios a la patria.

*Ley de Colonización del 1º de abril de 1830, que fue expedida por Anastasio Bustamante, entre sus aspectos más importantes se encuentran la defensa territorial ante una posible invasión de España, pero sobre todo alentaba la colonización por extranjeros, mexicanos voluntarios y presidarios; también se les otorgaba financiamiento.

¹⁸ MARTHA CHAVEZ PADRON. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. 10ª EDICION PORRUA. MEXICO 1991. PAG 207.

*Decreto del 27 de noviembre de 1846, por lo cual se crea la Dirección General de Colonización. Entre sus objetivos más importantes tenía la elaboración de planos de terrenos de la República, susceptibles de ser colonizados.

*La ley del 16 de febrero de 1854, por la cual la competencia de la colonización se le reservaba al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; el cual enfocaba su política a promover la inmigración de europeos.

Existieron decretos por medio de los cuales se compensó a los militares que pelearon durante el movimiento insurgente; repartiéndoles terrenos baldíos y teniendo en la mayoría de los casos preferencia sobre los vecinos del lugar.

Por lo tanto durante este período de colonización, el problema agrario se recrudeció; debido a que como única solución se utilizó la colonización de terrenos no cultivables, como eran los baldíos. Si bien es cierto que estas leyes de colonización tuvieron preceptos de magnífico contenido teórico, como solía suceder, en la práctica no se realizaron.

Desde mi muy particular punto de vista, las consecuencias más negativas de estas leyes de colonización fueron:

*El beneficio de estas, se quedó en manos de extranjeros y de pocos particulares, ya que los indígenas en general debido a la figura de la encomienda, habían pasado tres siglos acasillados a las haciendas, por lo que no estaban en condiciones ideológicas de solicitar su cambio a otras tierras lejanas y no propias para la agricultura. Además, de que debido a la ignorancia en la que se encontraban, no solicitaron acogerse a los beneficios de estas leyes.

*Los colonos al acogerse a estas leyes, una vez obtenido el beneficio de la superficie otorgada, se capitalizaban para después invertir en concesiones, sectores

secundarios y terciarios; teniendo como consecuencia que dejaban relegada la colonización, además que la explotación de la riqueza nacional quedaba en manos de extranjeros.

*Esta colonización extranjera en nuestras fronteras del norte, ampliamente impulsada por nuestros gobiernos en los inicios de la República, tuvo como grave desenlace la pérdida de más de la mitad del territorio nacional; primero con la separación de Texas en 1836 y después con la invasión de los Estados Unidos en 1847.

Otro aspecto fundamental durante este lapso fue el acaparamiento y concentración de la riqueza nacional, por la iglesia. Primordialmente de predios. Lo que iba a tener como consecuencia la pugna entre conservadores y liberales durante la reforma.

Aunque desde la colonia existían prohibiciones al clero para la adquisición directa de tierras, la iglesia continuó incrementando sus bienes; gracias a acciones como; el diezmo; herencias y legados de los fieles; aranceles, memorias, cofradías, patronatos, entre otras.

Para dar una idea de la gran cantidad de bienes que poseía la iglesia en aquel tiempo, se citará a lo expresado por personalidades de la época, como el Doctor José Luis María Mora quien señalaba que los bienes del clero ascendían a la cantidad de ciento setenta y nueve millones de pesos de aquellos tiempos¹⁹; Lucas Alamán estimó que los bienes en cuestión llegaban a trescientos millones y Miguel Lerdo de Tejada, consideraba que eran de doscientos a trescientos millones.²⁰

Esta desproporcional acumulación de los bienes nacionales por parte de la iglesia, la cual continuaba en incremento, tenía por repercusión que al estar estancada,

¹⁹ JOSE MARIA LUIS MORA. OBRAS SUeltas DE JOSE MA. LUIS MORA. CIUDADANO MEXICANO. 2ª EDICION, PORRUA, MEXICO, 1963. PAGS. 392-413.

²⁰ JESUS SILVA HERZOG. OP. CIT. PAG 54.

no circulaba, por lo que era riqueza muerta; lo cual planteaba un problema muy serio a la Nación.

Al estar la economía mexicana sufriendo las consecuencias de esta amortización, surgieron diversas opiniones y leyes con la finalidad de hacer algo al respecto. Así el Doctor José María Luis Mora planteó la disyuntiva entre que la iglesia se encargue de los problemas espirituales y divinos, y que sea el Estado el que se aboque a los civiles; o el proyecto para el arreglo de la deuda pública formulado por el General Lorenzo de Zavala, que consistía en la ocupación de los bienes del clero y su inmediata venta pública.

En 1847 en plena defensa del territorio nacional de la invasión de los Estados Unidos se expide la Ley de Valentin Gómez Farías, por la cual se autorizaba al gobierno a vender o hipotecar los bienes en manos muertas, con la finalidad de financiar la guerra contra los invasores.

En respuesta al levantamiento del clero de Puebla, inconformes con la Ley Juárez que suprimía los fueros, Don Ignacio Comonfort expide un decreto el 31 de marzo de 1856, por el que se les autoriza a los gobiernos de Puebla, Veracruz y Tlaxcala, a la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla.

La Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, expedida el 25 de junio de 1856, tuvo como finalidad desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero. Entre sus aspectos más importantes se encontraban: las fincas rústicas y urbanas administradas o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estuvieren en arrendamiento, pasaron a propiedad de sus arrendatarios; el arrendatario tenía tres meses como plazo para beneficiarse de este derecho; de lo contrario procedía el denuncia; los bienes sobrantes debían de ser vendidos en pública subasta. Al denunciante se le otorgaba el beneficio de una octava parte del valor del inmueble.

Los objetivos primordiales de esta ley fueron: incorporar a la economía nacional todos aquellos predios en manos del clero; establecer una política fiscal al gravar estos inmuebles; distribución más equitativa de la tierra entre las clases de la sociedad; someter al clero a las decisiones del gobierno.

Desafortunadamente las comunidades indígenas quedaron comprendidas dentro de esta ley, lo que tuvo como consecuencia que los oriundos por falta de conocimiento o de dinero, no hicieron uso de este derecho, quedando sus tierras de las que eran arrendatarios, después del término de tres meses, libres al denunciado. Lo que aprovecharon terratenientes y extranjeros para despojar a aquellos de sus comunidades.

Se intentó proteger el abuso que sufrieron los campesinos con un Decreto expedido en octubre de 1856, cuyo principal objetivo era el de proteger a los labradores indígenas, por lo que entre sus características mencionamos: facilidades en los requisitos de titulación, así como en gravámenes; en los predios con valor hasta de doscientos pesos se les titulaba sin ningún cargo; se declaró como no transcurrido el lapso de tres meses para la adjudicación de sus predios. Los predios cuyo valor fuera menor de doscientos pesos no se podían adjudicar ni rematar, salvo consentimiento expreso por el arrendatario.

Asimismo la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, con su artículo 27 continuó con la raíz liberal del concepto de propiedad, es decir, que no rompe con la estructura tradicional romana de usar, gozar y disponer de las cosas, con la única limitante de lo prescrito por las leyes. Dicho artículo dice:

*" La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización"*²¹.

De igual forma quedaban como extinguidas las comunidades agrarias y por lo tanto, privadas de personalidad jurídica. Lo anterior, no obstante el debate ideológico en

²¹ JESUS SILVA HERZOG. OP. CIT. PAG 86.

el seno del Constituyente, donde se discute ya el aspecto social, que debe enmarcar al concepto de propiedad.

Dentro de este marco constitucional se recoge la orientación de la Ley de Desamortización de 1856, lo que tuvo como consecuencia que se siguiera la práctica de denunciar y adquirir los terrenos que en derecho pertenecían a las comunidades indígenas.

Por lo que a mi juicio las consecuencias de esta política fueron:

*La desaparición de las propiedades rústicas y urbanas del clero.

*Los arrendatarios no pudieron adjudicarse estas propiedades, debido a que no tenían los medios económicos para sufragar los gastos que representaba dicha adjudicación y a la amenaza de excomunión por parte de la iglesia.

*Desgraciadamente estas propiedades no fueron a pasar a manos de sus arrendatarios, sino a aquellos que tenían el poder económico; es decir, propietarios acaudalados, quienes de esta manera incrementaron sus bienes.

*Con el fraccionamiento de ejidos y tierras comunales, y la subsecuente entrega de parcelas a los indígenas, éstos al no estar preparados para comprender el concepto liberalista de la propiedad individual, terminaron por mal vender sus propiedades a los hacendados vecinos; aumentando así la extensión de las grandes haciendas, medianos ranchos o pequeñas propiedades.

*Si bien es cierto, que con esta amortización de los bienes inmuebles del clero, los legisladores tuvieron buenas intenciones, la realidad fue que no sólo desapareció la propiedad eclesiástica, sino también la del indígena; además de que estimuló la formación de grandes latifundios.

En la misma tesitura, ya como resultado de la franca lucha entre el gobierno y el clero, don Benito Juárez García expide la ley de nacionalización del 12 de julio de 1859, por la cual se estableció una diferenciación entre los negocios del Estado y la iglesia; prohibiéndose las donaciones de bienes raíces de los feligreses. Como aspecto político tenía el de tratar de suspender el financiamiento que tenían los conservadores por parte del clero.

Es importante recordar que durante el tiempo posterior a la promulgación de la Constitución mexicana de 1857, se suscitaron una serie de luchas internas en nuestro País, que parecía que nunca terminarían. Desde la guerra de los tres años; la derrota del ejército conservador; el efímero imperio de Maximiliano; las desavenencias entre Benito Juárez y Porfirio Díaz, y entre este último y Lerdo de Tejada. Debido a esta inestabilidad política los problemas fundamentales del País, entre ellos el agrario, continuaban sin resolución, incrementándose y agravándose día con día.

Desgraciadamente los gobernantes de aquella época continuaron con su obsesión por la colonización de terrenos baldíos por parte de extranjeros; pero con un elemento nuevo, las compañías deslindadoras; como si hubiera sido poca cosa la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Al estar sometidos a estas luchas intestinas, sin olvidar las agresiones sufridas por dos potencias extranjeras, los mexicanos básicamente desconocían nuestra realidad geográfica, por lo que se penso en la necesidad de emplear a compañías deslindadoras, a efecto de que realizaran la medición, deslinde, fraccionamiento, avalúo, elaboración de planos y descripción de lotes, así como para transportar y establecer a los nuevos colonos.

Por lo que se expiden:

*La ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 20 de julio de 1863, expedida por el Presidente Juárez, que define a los terrenos baldíos, como aquellos terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos. Se concedía a todos los habitantes del país el derecho a denunciar y adquirir una extensión de tierra hasta de 2,500 hectáreas. Estaba restringida para los extranjeros de los países colindantes al nuestro.

*El decreto del 15 de diciembre de 1883, sobre colonización y compañías deslindadoras, en el que la política colonizadora queda a cargo el Ejecutivo Federal, para lo cual mandara deslindar, medir o fraccionar terrenos baldíos o de propiedad nacional, la parte medular estaba a cargo de las compañías deslindadoras que se constituían conforme a las leyes mexicanas. Se establecía un límite sobre la extensión de la superficie a enajenar, que era de 2,500 hectáreas y se facultaba al Ejecutivo a donar la tercera parte de los terrenos deslindados a la compañía deslindadora.

*Ley sobre ocupación de terrenos baldíos de 26 de marzo de 1894, que sigue el contenido de la ley de baldíos del Presidente Juárez de 1863: hace una clasificación de los terrenos de la propiedad de la Nación en: Baldíos, que son aquellos terrenos de la república que no han sido destinados a un uso público por la autoridad responsable, o no hubiesen sido cedidos a título oneroso o lucrativo a corporaciones o personas físicas; Demásías, que eran la cantidad excedente de tierras poseídas por un particular que poseyera título, estas debían de encontrarse en los linderos y confundirse con la extensión del terreno titulado; Excedencias, eran igual que las demásías, pero con una posesión mayor a los diez años; Nacionales, eran aquellos terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos pero que no habían sido legalmente enajenados.

Existía una restricción para los naturales y nacionalizados de las Naciones colindantes. Se exime a las compañías deslindadoras de la prohibición que tenían para vender las superficies que les hubiere otorgado en base a sus servicios.

Las acciones de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre terrenos baldíos antes mencionadas, agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra; ya que estas compañías que eran propiedad de unas cuantas personas, se adueñaron de una gran porción de la República Mexicana. Además los indígenas incapaces de probar debidamente sus derechos, perdieron sus terrenos insuficientemente titulados. Incrementándose por lo tanto el latifundio.

Así durante el período comprendido de 1821 a 1910, se continuó agravando el problema de la impartición de justicia agraria, aunque desde el punto de vista teórico existieron leyes que protegían a las comunidades indígenas y a los más necesitados, en la práctica estas no se cumplieron.

Como he señalado anteriormente, en los albores de la República Mexicana se intentó solventar el problema de la injusta distribución de la tierra, con la colonización de terrenos baldíos con mexicanos y extranjeros, teniendo como consecuencia más importante, la pérdida de la mitad de la extensión territorial, además de que el beneficio de la colonización sólo quedó en manos de unos pocos, entre ellos el clero.

Luego en plena reforma, se trata de redistribuir las tierras en forma equitativa, afectando principalmente a la iglesia mexicana; debido a la acumulación indebida que poseía de tanta riqueza, se tenía la intención de beneficiar el grueso de la población, pero de nueva cuenta los beneficiados son pocos, afectándose además a las comunidades indígenas, por lo que sólo se agravó más el problema al gestar el latifundismo.

En el transcurso de las tres décadas que duró el porfiriato, el problema se agrava mucho más, con la colonización de los terrenos nacionales a través de las compañías deslindadoras a favor de personas físicas y morales, nacionales y extranjeras. Además de que estas compañías deslindadoras también se van apropiando por sus servicios profesionales, de gran parte del terreno nacional. Esta gran concentración de la

propiedad en pocos beneficiarios, tiene como resultado el latifundismo, que tiene a su máxima representante en la hacienda, de tan funestas consecuencias para la gran mayoría de la población. "Para 1910, al final casi de la dictadura de Porfirio Díaz, el 70% de la tierra cultivable de México, era propiedad del 1% de la población".²²

Al desaparecer muchos ejidos, tierras comunales y pequeñas propiedades, millares de ejidatarios, usufructuarios y pequeños propietarios, no tuvieron otra opción para ganarse la vida que ofrecerse como peones en las haciendas y debido a la gran oferta de mano de obra, los salarios fueron peor que miserables.

Además del maltrato de que fueron objeto estos peones en las haciendas fue subhumano, con una serie de vejaciones, como asesinatos, violaciones, abusos, torturas, entre muchas otras; sin olvidarnos de las tiendas de raya, en donde al campesino se le obligaba a prestar el trabajo por las deudas contraídas, las cuales pasaban de generación en generación.

Por lo anteriormente descrito, aunado a las paupérrimas condiciones en la que vivía la gran mayoría de la población mexicana, sobre todo aquella que subsistía apenas en las haciendas, no es extraño que hubieren insurrecciones y movimientos organizados en los medios rurales. Si bien es cierto que los campesinos y labriegos, por su confinamiento en las haciendas y su falta de educación, no fueron los precursores ideológicos del movimiento revolucionario, también lo es, que las condiciones de vida en que los tenían, sin ningún derecho, fueron la fuerza que inició el movimiento en el medio rural.

Por lo que a mi juicio, la revolución mexicana inició como un movimiento político encabezado por la clase intelectual, que se matizó a lo social, terminado en una Revolución Agraria.

²² RUSSEL, PHILIP. MEXICO IN TRANSITION. RIVER PRESS. AUSTIN COLORADO 1977. PAG 73.

A continuación se señalan algunos de los planteamientos revolucionarios más importantes: Plan de Texcoco; encabezado entre otros por, el General Alberto Carrera, el General Alfonso Miranda y el Licenciado Andrés Molina Enríquez, quienes declararon la nulidad del Gobierno del Presidente interino Licenciado De la Barra. Entre sus postulados se encontraban las iniciativas del período preconstitucional y del fraccionamiento de latifundios. El partido liberal, bajo el lema de "Reforma, Libertad y Justicia", el 1 de julio de 1906, expide su programa en el que plantea que los dueños tienen la obligación de hacer productivas sus tierras; en caso contrario, el Estado las recobraría para hacerlas productivas.

Don Francisco I. Madero en su Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, en el aspecto agrario, planteó la restitución de tierras a favor de los pequeños propietarios; en su mayoría indígenas. No tuvo mucha difusión pero la promesa que encerraba se propagó rápidamente.

El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, obra del profesor Otilio Montaño, expedido por Emiliano Zapata, quien al sentirse traicionado por Madero, reinicia la revolución; habla de la restitución, pero no sólo de tierras, sino también de montes y aguas a los ciudadanos y pueblos que comprueben que fueron los dueños originarios, mediante los títulos correspondientes. Asimismo establece las bases para la dotación de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos. Señala este Plan en sus artículos sexto y séptimo:

"como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas, que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades. . . . Manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizada en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaran previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para

*pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.*²³

El Diputado Luis Cabrera propuso ante el Congreso un proyecto de ley en el que se contemplaba la dotación de ejidos, pero en forma comunal y no individual. Estos se constituirían en poblaciones que no tuvieran otra fuente de vida y se les asignaría en terrenos contiguos o cercanos al lugar donde vivían los campesinos. Proponía que estos terrenos que se iban a dotar se adquirieran mediante contratos de aparcería o arrendamiento, o mediante la expropiación por causa de utilidad pública; de ahí que los nuevos poseedores fueran los usufructuarios y el gobierno el propietario.

Durante el Gobierno provisional del Presidente Venustiano Carranza se expide el Plan de Veracruz del 12 de diciembre de 1914, en el que se contempla entre los aspectos agrarios, la restitución de tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de aquellas; la formación de la pequeña propiedad, así como la disolución de los latifundios.

Don Venustiano Carranza expide la ley del 6 de enero de 1915, por la que se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas, y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856. De la misma manera, son nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de tierra, realizadas ilegalmente a partir del primero de diciembre de 1876, así como las diligencias practicadas por las autoridades o compañías deslindadoras que invadieron terrenos comunales, a partir de la misma fecha.

Tenia como objetivo dar una respuesta jurídica al problema agrario, proporcionando tierras y aguas a las poblaciones que les fue despojada y a las que carecían de ellas. Esta ley es de suma importancia ya que es el antecedente jurídico de diversas instituciones jurídicas posteriores, tales como, las acciones agrarias de dotación y restitución.

²³ ANDRÉS MOLINA ENRIQUEZ, LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO, 1910-1920, TOMO V, COORDINACION DE HUMANIDADES.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO Y SOCIAL EN LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA DE 1917 A 1991.

I.- Origen Histórico del Artículo 27 de la Constitución de 1917.

Como se señaló en el capítulo precedente, el reclamo de justicia, de restitución de tierras, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad social y la defensa de lo propio, así como la lucha por el derecho a la posesión y disfrute de los bienes de la tierra, es el motor que impulsa al movimiento revolucionario de 1910, que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo.

Por lo que es obvio que dentro de los postulados revolucionarios más importantes, encontremos siempre planteamientos tendientes a una justa distribución en la tenencia de la tierra. Así vemos que dentro de ese ambiente hambriento de un cambio radical, existieron lineamientos dispuestos a realizar esa transformación en la vida económica, política y social del País.

Esa búsqueda y reclamo de justicia venía desde la Colonia debido al vasallaje que por medio de la encomienda fue impuesto durante los trescientos años que desgraciadamente duro el virreinato; donde la organización política que se implantó tenía las características de un feudalismo medieval y la sociedad humana que se formó era conformada únicamente por dos castas, los que tenían y controlaban todo y los oprimidos, que sólo tenían como patrimonio el trabajo y la obediencia.

Esta herencia maldita de la conquista tuvo como consecuencia que aún siendo formalmente libres de España, existiera una especie de cordón umbilical que imposibilitó mediante constantes pugnas internas la unión que necesitaba la reciente Nación, para desarrollarse política y económicamente y alcanzar así un sólido progreso que le permitiera ir a la par con otras naciones en similares condiciones.

Así debido a las medidas políticas imperantes por los gobiernos de esa época inestable políticamente, perdimos casi la mitad de nuestro territorio y al desamortizar los bienes del clero, los beneficiarios no fueron los que debieron ser. Y por si fuera poco, se les desconoció personalidad jurídica a las comunidades indígenas, teniendo las funestas consecuencias del despojo que sufrieron a manos de las compañías deslindadoras. Ya durante el porfiriato se incrementan los latifundios por medio de las haciendas, operando la más colosal concentración de tierras en unas cuantas familias privilegiadas, donde los trabajadores del campo nada tenían, salvo deudas en las tiendas de raya.

Por lo que desde mi punto de vista, la revolución de 1910 fue un movimiento agrario, donde los campesinos que eran la mayoría de la población, no siguieron a Francisco I. Madero por fines políticos, ni por el lema de "Sufragio efectivo. No reelección.", sino por el postulado de la restitución de tierras a los que hubieren sido despojados de ellas, a que hacía alusión el Plan de San Luis.

Ese párrafo del Plan de San Luis, en relación a la restitución de tierras lo transcribiremos a continuación debido al tremendo impacto que tuvo entre las masas:

*"Abusando de la ley de baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir, a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos que los restituyan a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."*²⁴

²⁴ ING. PASTOR ROUAIX. GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917, TEXTOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. COMISION NACIONAL DEL C.E.N. DEL P.R.I. 1984. PAG. 38.

De esta manera fue necesario hacer un cambio de fondo, para lograr una justa distribución en el problema de la tenencia de la tierra; lo que ocasionó que durante el período comprendido desde el inicio de la revolución hasta la convocatoria al Congreso Constituyente surgieran los planteamientos que de alguna manera fueron los antecedentes del artículo 27 de la nuestra Carta Magna.

Así fue, que postulados revolucionarios como los Planes del Partido Liberal Mexicano; el Plan de San Luis de octubre de 1910; el Plan de Ayala de noviembre de 1911; el Plan de Guadalupe de marzo de 1913; el Decreto de 12 de diciembre de 1914 y la Ley del 6 de enero de 1915, expresaran principios de derecho sobre la tenencia de la tierra y sus relaciones. Tales como establecer como fuente del Derecho Público sobre la tierra a la Nación, además de reafirmar la capacidad soberana de ésta a través del Estado, sobre su territorio y recursos; la inmediata restitución a los pueblos indígenas de sus tierras comunales; la creación de la pequeña propiedad con características de una función social, derivada de la facultad que tiene la Nación de transmitir su dominio a los particulares y por lo tanto de afectar su uso por el bien público,

Estos planteamientos revolucionarios redefinen a la propiedad liberal de la constitución de 1857 por uno de carácter institucional, en donde es la Nación la propietaria originaria, y reconocen el derecho de propiedad social a las tierras comunales y a los ejidos, así como la formalización de la pequeña propiedad.

Es importante analizar que el concepto de propiedad que se tenía en ese momento, era el clásico concepto romanista con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, por lo que se entendía como un derecho individual.

Creo que es de gran relevancia que se señale que este concepto, deriva del concepto romano de propiedad que como nos menciona Eugene Petit, "es aquel cuyos beneficios se resumen en el uso; *jus utendi* o *usus*, que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos. En el

fruto; jus fruendi o fructus, que es el derecho de recoger todos los productos. Y en el abuso; jus abutendi o abusus, que es el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola"²⁵.

Este concepto individualista en extremo, no había variado mucho a través de los siglos, ya que como señalamos fue impuesto a los habitantes de las colonias de América por los españoles; quienes tenían una marcada influencia del derecho romano.

En relación al artículo 27 de la Constitución de 1857, creemos prudente recordar el voto particular en ese entonces, de Ponciano Arriaga, quien manifestó la necesidad de un más adecuado reparto de la riqueza del País, su proyecto de regulación de la propiedad proponía "la delimitación de fincas, la obligación de cultivarlas, la dotación a los pueblos y comunidades indígenas, así como la exención de múltiples contribuciones"²⁶. Desgraciadamente en ese momento se le llamó comunista, pero el tiempo le iba a dar la razón.

Debido al marco jurídico y social tan estrecho en el que se encontraba el México post revolucionario, debido a las discrepancias entre villistas, zapatistas y carrancistas, era necesario que se reunieran los grupos más representativos para decidir la dirección del movimiento revolucionario, que debía necesariamente concluir con la elaboración de una nueva Constitución.

Así, Don Venustiano Carranza, en su calidad de jefe del Ejército Constitucionalista, mediante Decreto expedido el 14 de septiembre de 1916, convoca a un Congreso Constituyente, el cual quedó instalado el primero de diciembre de 1916.

²⁵ EUGENE PETIT. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1985. 2ª EDICION. PAG. 230.

²⁶ GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO. HACIA UNA REFORMULACION DE LO AGRARIO. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 7. AÑO DOS. 1994. PAG. 125.

Fue el mismo Carranza quien dió entrega al Congreso de su proyecto del artículo 27, que entre sus principios más importantes definía que: "la propiedad privada no podía ocuparse para el interés público sin previa indemnización, y que la declaración de interés público debía hacerse por autoridad administrativa, mientras que la expropiación por medio de autoridad judicial, en el supuesto que los afectados no estuvieran de acuerdo; recogía la prohibición constitucional de negarles capacidad a las corporaciones e instituciones religiosas para adquirir o administrar bienes raíces, así como, a imponer capitales sobre estos bienes. Sólo podían adquirir edificios destinados exclusivamente a las necesidades de sus servicios; respecto de las sociedades civiles y comerciales se les permitía poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles, bien sea en la ciudad o en el campo; así como de explotaciones mineras y petroleras que se localizaran en el subsuelo, vías férreas y oleoductos, pero con la limitante de que sólo podían adquirir o administrar los predios que requirieren para la satisfacción de su objeto social; a los bancos se les autorizaba obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas."²⁷

Estas modificaciones que proponía Don Venustiano Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad, pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad de la tierra y que a juicio de la mayoría de los Diputados presentes en el Congreso Constituyente, debía de estar basada en los derechos de la Nación sobre la propiedad y en el interés público.

Por lo que la Comisión Nacional Agraria por intermediación del Diputado Ingeniero Pastor Rouaix, solicitó al Licenciado Andrés Molina Enríquez, que elaborara un anteproyecto del artículo 27, a efecto de que sirviera como pauta para discusiones posteriores.

²⁷ ING. PASTOR ROUAIX, OP. CIT. PÁGS. 125 Y 126.

"El proyecto del Lic. Molina se fundó en su obra "Los grandes problemás nacionales", y fue presentado ante el Comité de Diputados Constituyentes voluntarios el 14 de enero de 1917, causando gran desilusión entre los presentes debido a que lo consideraron demasiado amplio y que no estaba acorde con las ideas que debían figurar en dicho artículo."²⁸

Por lo que al desechar el proyecto del Licenciado Molina Enríquez, bajo la dirección del Diputado Pastor Rouaix, el Comité de voluntarios se abocó a la tarea de elaborar un proyecto que estuviera acorde a las necesidades que el País demandaba.

"Dentro de este comité figuraron personalidades como Julian Adame, D. Pastrana Jaime, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José N. Macias, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael I. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre. Silvestre Dorador, Dionosio Zavala, E.A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, Ruben Marti, entre muchos otros que en menor escala colaboraron en la elaboración de este proyecto."²⁹

Este nuevo proyecto conjuga el del Presidente Carranza, el artículo 27 de la Constitución de 1857, La Ley del 6 de enero de 1915, los planes y programas de la revolución, así como las experiencias propias de los integrantes del Comité.

En la exposición de motivos del referido proyecto del comité de voluntarios se hace un bosquejo del régimen de propiedad prehispánica y en especial de la colonia, en el que el soberano español era el dueño a título privado de las tierras y aguas de nuestro suelo. Con esas facultades otorgaba el dominio de las heredades a los particulares para constituir la propiedad privada plena. En tanto que los grupos de oriundos que formalmente tenían un régimen protector en sus propiedades, al igual que en su organización, la propiedad era restringida.

²⁸ ING. P. ROUAIX. OP. CIT. PÁGS. 129 Y 130.

²⁹ RAUL LEMUS GARCIA. OP. CIT. PAG. 237.

Asimismo hace un análisis de la propiedad agraria durante el México Independiente, la cual según el comité fue sometida a una legislación civil incompleta, que pasaba por alto las comunidades, condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y tribus. Más adelante trata lo relativo a la legislación de terrenos baldíos de la reforma, que sirvió para pisotear a la propiedad comunal y a la autentica pequeña propiedad.

Además de tomar en cuenta estos factores, partieron de que el derecho de propiedad absoluta que el Rey gozó durante la Colonia, paso a la Nación mexicana, quien tiene el pleno dominio de las tierras y aguas de su territorio y la facultad de otorgar el dominio directo a los particulares para constituir la propiedad privada. En tanto que las riquezas del subsuelo, como minas y petróleo, la Nación sólo concede el aprovechamiento de dichos bienes.

Además con esta iniciativa, la Nación quedaba en la posición para fraccionar los latifundios, expropiando y pagando las indemnizaciones correspondientes, además reconocía también la prescripción absoluta por treinta años.

"Este proyecto fue presentado a la comisión dictaminadora encabezada por el Diputado Enrique Colunga el 24 de enero de 1917, quien con la colaboración de Diputados como Francisco J. Mujica, Alberto Roman, I.G. Monzón y Enrique Recio, entre otros, enriquecen y sistematizan el proyecto de el Comité de Diputados voluntarios."³⁰

El proyecto de la primera Comisión de la Constitución en su parte medular se dirige en el sentido de que la propiedad es un derecho natural; por lo que no se debería considerar como un derecho absoluto. Vista así, posibilita la imposición a esta de las modalidades correspondientes.

³⁰ LOC. CIT.

De esta manera la Nación como propietaria originaria tiene el dominio directo sobre las tierras y aguas de su territorio. Lo que le permite cederla a los particulares constituyendo así la propiedad privada, la cual esta garantizada en contra de expropiaciones, excepto en los casos de que se trate de utilidad pública.

Asimismo aclara que el propietario de un terreno, no lo es del subsuelo, para lo cual necesitaría una concesión administrativa para su explotación.

Se incluye también en este proyecto lo relativo a la capacidad de extranjeros y corporaciones para adquirir bienes raíces.

Se critica la desigual distribución de la propiedad privada y las repercusiones económicas y sociales que produce el latifundio, por lo que se establece que los excedentes de estos se fraccionaran, ya fuera por sus propietarios o por el Estado mediante la expropiación.

Además agiliza este esquema al proponer que se elevara al rango de Ley Constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915.

Este dictamen fue presentado a la asamblea del Constituyente el 29 de enero de 1917, y no obstante la importancia de este precepto constitucional, fue de los menos debatidos en virtud de que era familiar a la mayoría de los asambleístas, que en mayor o menor medida habían colaborado para su elaboración, por lo que fue aprobado por unanimidad el 30 de enero de 1917.

De esta manera el Constituyente de 1917, recoge las plataformas ideológicas de Ponciano Arriaga y José María Castillo Velasco, que señalaron sin éxito en el Constituyente de 1857, la función social de la propiedad y el requerimiento humano y político de superar las condiciones deprimentes de los trabajadores agrícolas. Toman las características de los planes revolucionarios en cuanto a la redistribución de la tierra y la limitación de la superficie en la propiedad rural.

Estas ideologías se sistematizan, creándose principios como el de el dominio originario de la Nación sobre la propiedad y la posibilidad de crear la propiedad privada, con las garantías y modalidades que la ley establezca. Se consagran además instituciones agrarias, como dotación de tierras y aguas a nuevos núcleos de población, así como el fomento a la pequeña propiedad rural.

Cabe mencionar al respecto, al Diputado Constituyente, Heriberto Jara quien señaló que "La formación de las Constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado de eso que se ha dado en llamar Constitución"³¹

³¹ MARTHA CHAVEZ PADRON., OP. CIT. PAG. 283

TEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerara de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, másas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos, barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, techos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. cualquiera otra comente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerara como parte integrante de la propiedad privada que atravesase; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerara como de utilidad pública y quedara sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas conformes a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por si o por interpósita persona, entraran al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casa cúriles, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasaran, desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se engieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a el; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos estuvieran en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para

los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el ejecutivo de la unión o de los estados, fijaran en cada caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada, se basara en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hechos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá de quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentistas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuara en vigor como ley constitucional. En el caso de que, de que con arreglo a dicho Decreto, no procediere por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejaran aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las

leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el refaccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte la sentencia ejecutoriada

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a).- En cada Estado y Territorio se fijara la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo a las mismas la leyes.

c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevara a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

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

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por el Gobierno anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

II.- Principios Fundamentales del Artículo 27 Constitucional de 1917.

En el primer párrafo del multicitado precepto Constitucional, se restablece la propiedad originaria de la Nación mexicana sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su extensión territorial; recuperando por lo tanto el dominio de la tierra que originalmente le pertenecía desde la época prehispánica, que se perdió durante el virreinato y que no se logró consolidar claramente durante el México independiente.

Contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que este tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional.

O como señala el Doctor Ignacio Burgoa Origuela " la propiedad de origen a que alude el precepto constitucional citado no es sino la atribución al Estado mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como ingrediente sustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio."³²

En el párrafo segundo se estableció que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad y mediante indemnización. Entendiéndose por expropiación "la acción y efecto de expropiar. Siendo expropiar, término compuesto de ex, palabra latina que expresa fuera de, y propio, que alude a la pertenencia"³³, es decir, el derecho de propiedad que le corresponde a una persona sobre una cosa.

De esta manera al privar de la propiedad a su titular, tiene que ser por motivos de utilidad pública y mediante indemnización, y en donde el interés particular cede ante el superior de la colectividad.

³² IGNACIO BURGOA ORIGUELA, OP. CIT. PAG. 178.

³³ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. U.N.A.M. 5ª EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992. PAG. 1389.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido por ejecutoria, "que la utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y medianamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un País de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional"³⁴.

Así, "la expropiación puede tener por objeto el derecho de propiedad integramente considerado o sólo alguno de sus atributos, según lo requiera la causa de utilidad pública que se pretenda satisfacer; el monto de la indemnización se determinara con base en el valor fiscal catastral del bien considerado; en caso de controversia, los peritos que designen las partes presentaran sus respectivos dictámenes ante el juez competente quien fijará el monto de la indemnización, sin que quepa recurso alguno contra su decisión; y a la autoridad expropiante le corresponderá fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcaran nunca un período mayor de diez años"³⁵, salvo las expropiaciones agrarias, que se encuentran sujetas a un régimen especial.

De la misma manera, en este párrafo del precepto constitucional citado, en relación con el artículo de 1857, se abandona el principio de indemnización previa por el de mediante indemnización. Cambio tan importante, que sin él no hubiera sido posible llevar a cabo las demás disposiciones de este artículo. Ya que hubiera sido imposible para el Gobierno Federal, ni se diga de los Gobiernos de los Estados, pagar previamente a los hacendados el valor de sus terrenos por la indemnización correspondiente.

³⁴ RAUL LEMUS GARCIA. ANALISIS COMPARATIVO DEL ARTICULO 27. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 7. AÑO DOS. 1994. PAG.91

³⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. OP. CIT. PAG. 1390.

Por su parte el párrafo tercero otorga al Estado tres facultades: el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Entendemos gramaticalmente por modalidad, "el modo, o forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, sin que por recibirla se cambie o se destruya su esencia."³⁶ y por modalidad a la propiedad, "la facultad del Estado Mexicano para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad, por razones de interés público y social".³⁷

Por modalidad a la propiedad privada, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que es "el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad"³⁸. Señalando como ejemplos, la de no vender a extranjeros, ni permitir que estos adquieran propiedades en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros en los litorales; o la obligación de no enajenar o arrendar tierras ejidales; o el requisito de mantener en explotación la tierra tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios.

De esta manera se le da al concepto de propiedad una función social, ya que en el segundo y tercer párrafo del artículo citado, se mencionan las expropiaciones por causa de utilidad pública y la facultad de imponer las modalidades que dicte el interés público. Lo que aunado al de propiedad originaria permite a la Nación establecer los mecanismos necesarios para una correcta y justa distribución en la tenencia de la tierra.

³⁶ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. EDITORIAL ESPASA-CALPE, S.A. 1958. TOMO XXXV. PAG. 1199.

³⁷ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. OP. CIT. PAG. 2142.

³⁸ RAUL LEMUS GARCIA, OP. CIT. PAG. 95.

Sin olvidar por completo el concepto romano de propiedad, individualista por naturaleza, se toma uno más amplio y comprometido con la sociedad. Es decir, el interés público, teniendo como consecuencia la propiedad social, lo que le da a el Estado el soporte para la distribución y regulación de la tierra a diferentes beneficiarios, en especial a los de escasos recursos.

Este nuevo concepto de propiedad tiene como antecedente a la antigua figura azteca del calpulli, en donde la parcela sólo se otorgaba al vecino de un barrio o jefe de familia que lo trabajara personalmente y en forma constante; pues de lo contrario se le revocaba la tenencia de dicha tierra. Lo que tenía como consecuencia que se mantuviera la propiedad como una función social a favor del campesino, de la familia, de la producción nacional, lo que necesariamente indica que estaba regulado por el Gobierno Azteca, quien era el propietario.

Así con lo establecido dentro de los tres primeros párrafos del referido artículo, le dan al Estado la facultad y obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligado por lo tanto a establecer las formás jurídicas para evitar el acaparamiento de tierras, estableciendo al mismo tiempo las medidas necesarias para un justa redistribución de la tierra.

Asimismo se proscribió a los latifundios; se limitó la extensión de la propiedad; se garantizó individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; cumpliendo por lo tanto el programa agrario del movimiento revolucionario.

Se reconoció el peso e importancia de la pequeña propiedad, y así se plasmó la necesidad de dictar las medidas necesarias para impulsar el desarrollo de ésta, como el de respetarla al llevar a cabo las acciones de dotación de tierras.

Así vemos como en el artículo 27 dictado por el Constituyente de 1917, emana un maravilloso concepto de propiedad, que rige tanto a la propiedad individual como a la

comunal; a la propiedad urbana como a la rural, es decir a la propiedad de la Nación, a la propiedad particular y a la propiedad social. Es una noción con un contenido social, además de dinámico y elástico que debía de ir respondiendo a las necesidades del País, teniendo siempre como parámetro al interés público.

La política agraria que debía seguir el artículo 27 en relación al programa revolucionario, se fundamentó en el fraccionamiento de los latifundios, para crear la pequeña propiedad, así como a instituciones agrarias como los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal; quienes para hacer valer su creación o fortalecimiento debían de ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución.

Por lo que en dicho precepto se introducen las figuras ya aludidas, que son aquellas acciones por las cuales el Estado afectaba y privaba de sus terrenos a los propietarios particulares latifundistas, para dotar a los pueblos, rancherías o comunidades que carecían de tierras o aguas, o que las tenían en cantidades insuficientes para las necesidades de su población.

El dominio directo de la Nación sobre los minerales, petróleo y sustancias que se encuentren en el subsuelo, es señalado en el párrafo cuarto.

En el párrafo quinto se estableció que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en los términos y extensiones que fija el derecho internacional.

El párrafo sexto determinó que el dominio de la Nación que se menciona en los dos párrafos anteriores, es inalienable e imprescriptible.

En el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional se estableció la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas. Estaba subdividido en siete fracciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones. Poseía una modalidad para extranjeros y restricción a estos, en las fronteras y playas.

2.- Prohibición a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

3.- Limitación a las instituciones de beneficencia pública o privada. Las que sólo podían adquirir únicamente aquellos bienes inmuebles indispensables para realizar su objeto social. Pero las autorizaban para adquirir, tener o administrar capitales, impuestos sobre bienes raíces, a condición de que el plazo de imposición no excediera de 10 años, así como la prohibición a que corporaciones religiosas estuvieran involucradas en el manejo de estas.

4.- Las sociedades comerciales por acciones, no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, salvo aquellas indispensables para realizar su objeto social, cuya extensión sería determinada por el Ejecutivo de la Unión o los Estados.

5.- Los bancos debidamente autorizados, tenían una disposición semejante a la anterior, y se les permitía además tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de conformidad con las leyes correspondientes.

6.- Plena capacidad a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de poblaciones.

7.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones 3ª, 4ª y 6ª ninguna otra corporación civil podría tener en propiedad bienes raíces, más que los indispensables al objeto de la institución. Y plena capacidad a los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, así como a todos los municipios de la República para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

Se determinó el procedimiento para la ocupación de la propiedad privada, en casos de utilidad pública, mediante la declaratoria de expropiación correspondiente, así como del valor que se pagaría por la indemnización.

Asimismo se eleva a rango de Ley Constitucional a la del 6 de enero de 1995, por lo que se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, o congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, en contravención a la ley de 25 de junio de 1856.

Se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expedirían leyes:

- a.- Para fijar en cada Entidad la extensión máxima de tierra de una persona.
- b.- Para fraccionar los excedentes.
- c.- Para expropiar en caso de oposición del propietario al fraccionamiento.
- d.- La indemnización se pagaría por anualidades-
- e.- Se indemnizaría mediante bonos de la deuda agraria.
- f.- Organizar el patrimonio de la familia.

III.- Códigos Agrarios.

1.- Antecedentes:

Como pudimos constatar el Constituyente del diecisiete estableció las bases ideológicas, doctrinales, filosóficas, económicas y jurídicas del nuevo Estado Mexicano. Pero los principios jurídicos fundamentales establecidos en el citado precepto Constitucional, eran demasiado amplios para afrontar el penoso y añejo problema agrario.

Debido a lo anterior observaremos que antes de la promulgación en 1934 del primer Código Agrario, que reglamentaría a los preceptos contenidos en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, hubo un sin fin de circulares, leyes y reglamentos que intentaron resolver los problemás agrarios que dieron origen al movimiento social de 1910.

Por lo que trataré de hacer realizar un somero análisis de los antecedentes jurídicos que se emitieron durante el período de 1917 a 1934, y que sirvieron como antecedente al Código Agrario de 1934.

a.- Ley del 6 de enero de 1915.

Por la importancia que tiene en la legislación agraria el decreto del 6 de enero de 1915, es menester que se señalen sus artículos más importantes, ya que son el antecedente del artículo 27 Constitucional, así como de codificaciones posteriores.

"Art. 1.- Se declaran nulas:

I.- todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención con lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hubieren invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y;

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes, de los ejidos y terrenos de repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.....

Art. 3.- Los pueblos que necesiéndolos, carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.....

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

I.- Una comisión nacional agraria, compuesta de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento tendrán las funciones.....

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República.....

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos, que en cada Estado se necesiten.....

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

Art. 9.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.....

Art. 10.- Los interesados que se creyeran perjudicados.....podrán ocurrir ante los Tribunales.... en los casos en que se reclame contra reivindicaciones, y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener.....la indemnización correspondiente....."³⁹

A partir de la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, así como de la Constitución de 1917, se trató de regular los principios jurídicos contenidos en ambas, a través de múltiples circulares, en ocasiones contradictorias, que intentaron iniciar la reglamentación agraria, ocupándose entre otros asuntos, de la estructuración y funcionamiento de las propias autoridades agrarias, constitución y administración de los primeros ejidos, etc. ".....la entrega de la tierra ocupó la casi totalidad de la acción agraria emprendida por los gobiernos revolucionarios. Venustiano Carranza auspició la formulación de las leyes y del artículo 27 de la Carta Magna, que elevó a rango constitucional los principios fundamentales de nuestra Reforma Agraria. hizo el reparto de 132,639 hectáreas....."⁴⁰

No fue sino hasta el 28 de diciembre de 1920, durante el mandato del General Alvaro Obregón y ante las demandas de aquellos que esperaban que se cumplieran las expectativas del artículo 27 Constitucional, que se expide la Ley de Ejidos.

b.- Ley de Ejidos.

Esta Ley de Ejidos, recopila la experiencia jurídica adquirida a través de las circulares, pero tomando como base a la Constitución, a la Ley del 6 de enero de 1915, a la Ley de la Deuda Agraria del 10 de enero de 1920 y a la Ley de Tierras Ociosas del 21 de junio de 1920.

³⁹ ANDRÉS MOLINA ENRIQUÉZ., LA REVOLUCIÓN AGRARIA DE MÉXICO. 1910-1920. TOMO V. COORDINACIÓN DE HUMANIDADES. U.N.A.M. BIBLIOTECA MEXICANA DE ESCRITORES POLÍTICOS. EDITORIAL PORRUA. 3ª. EDICIÓN. 1986. PÁGS.159,160 Y 161.

⁴⁰ VÍCTOR MANZANILLA SCHAFFER. REFORMA AGRARIA MEXICANA. 2ª EDICIÓN. EDITORIAL PORRUA, MÉXICO 1977. PÁG. 113.

Entre sus características principales mencionaremos: que constó sólo de 42 artículos y nueve transitorios⁴¹; regulaba el funcionamiento de las autoridades agrarias, que en ese entonces eran la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos; regulaba la capacidad jurídica de los núcleos de población por su categoría política; amplía y precisa los procedimientos para las acciones de dotación y restitución señalados en la Ley del 6 de enero de 1915; estableció la indemnización a que tenían derecho los propietarios afectados por acciones agrarias; introduce las juntas de aprovechamiento de los ejidos para la distribución y aprovechamiento de los terrenos ejidales.

Su vigencia fue limitada, ya que los términos establecidos para llevar a cabo los trámites necesarios eran dilatados, por lo que fue abrogada por el Decreto del 22 de noviembre de 1921.

c.- Decreto del 17 de abril de 1922.

El Decreto antes señalado, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1922, fue promulgado debido, como ya mencionamos, a la lentitud en los trámites agrarios y a la prohibición legal (establecida en el Decreto de 19 de septiembre de 1916) de ejecutar materialmente las resoluciones provisionales, así como a los diversos recursos legales utilizados por los propietarios afectados.

Contiene este Decreto disposiciones tales como: la abrogación del Decreto del 19 de septiembre de 1916; la abrogación de la Ley de Ejidos; facultaba al Ejecutivo para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias; fija las bases para regular los procedimientos agrarios; crea la Procuraduría de los Pueblos.

⁴¹ MARTHA CHAVEZ PADRON., OP. CIT. PAG. 306.

d.- Primer Reglamento Agrario.

El diecisiete de abril de mil novecientos veintidós se expide el Reglamento Agrario con base en el artículo tercero del Decreto del 21 de noviembre de 1921. Este ordenamiento que constó de veintiocho artículos ⁴², toma la experiencia adquirida durante la vigencia de la Ley de Ejidos, además que introduce innovaciones.

Por lo que en su contenido encontramos que regulaba: la capacidad jurídica a través de la capacidad política; el funcionamiento de las autoridades agrarias, que eran las mismas que señalaba la Ley del 6 de enero de 1915; en los procedimientos agrarios, se establece la innovación de que los propietarios podían presentarse a defender sus intereses, lo que inicia la tendencia de un verdadero juicio ante las autoridades agrarias; se fija en forma concreta la extensión de dotación a un ejido, así como que se señala por primera vez la extensión, por exclusión, de la pequeña propiedad; se autoriza a los ejidos (mediante reforma a este reglamento de 12 de julio de 1923) a que designen a sus Comités Administrativos; se establecen sanciones agrarias a aquellas autoridades que no observaran los términos para el procedimiento agrario.

"De diciembre de 1920 a noviembre de 1924 gobernó el país el General Alvaro Obregon, quien tomó como bandera la política agraria, usándola como un medio para pacificar al país;.....al final de su período se habían repartido 971,627 hectáreas."⁴³

e.- Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales.

Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, de trascendental importancia, ya que a partir de ella, además de repartir tierras ejidales a los núcleos de población, se hace la distribución parcelaria sobre ejidos ya constituidos.

⁴² MARTHA CHAVEZ PADRON.. OP. CIT. PAG. 310.

"Esta ley expedida durante el Gobierno Constitucional presidido por el General Plutarco Elías Calles, consta de 25 artículos que se distribuyen en tres importantes capítulos: I.- De las tierras ejidales y de su administración; II.- De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos, y III.- Disposiciones generales." ⁴⁴

Tiene su fundamento esta Ley en el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915, el cual establecía que una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto, los disfrutarán en común". ⁴⁵

Entre sus características más importantes encontramos: que se estableció la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales; instituyó a los Comisariados Ejidales que substituyeron a los Comités Particulares Administrativos, teniendo como función la de ser mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido; establece las bases del fraccionamiento y adjudicación de las parcelas ejidales; señala la pérdida de derechos ejidales para el ejidatario que dejara sin cultivo su parcela por el término de un año; establece un procedimiento de justicia interno del ejido por el cual se resolverían los conflictos que se suscitaran entre ejidatarios; se crea además, al Registro Agrario.

Esta Ley fue parcialmente derogada el 25 de agosto de 1927, sin embargo mantiene las principales instituciones de la de 1925, entre las reformas más significativas señalaremos: se crea al Consejo de Vigilancia, a efecto de revisar periódicamente las actuaciones del Comisariado Ejidal; introduce innovaciones en el procedimientos establecido para el fraccionamiento y adjudicación de las parcelas ejidales y; establece un régimen fiscal para cada ejidatario.

⁴³ VICTOR MANZANILLA SCHAFFER, OP. CIT. PAG. 113 Y 114.

⁴⁴ RAUL LEMUS GARCIA, OP. CIT. PAG. 294.

⁴⁵ LOC. CIT.

f.- Ley Bassols.

Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927 o Ley Bassols como se le conoció debido a que fue elaborada por el connotado jurista mexicano Narciso Bassols, que sintiendo la necesidad imperiosa de que el reparto de tierras se agilizará lo más posible, ya que seguía existiendo lentitud en la cristalización de los procedimientos agrarios, además del uso indiscriminado del recurso de amparo por parte de los propietarios al creerse afectados en sus garantías constitucionales, crea un ordenamiento jurídico que codifica y armoniza las diversas leyes, reglamentos y circulares existentes, estableciendo finalmente un verdadero juicio ante autoridades agrarias, observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, constituyendo un gran avance en la técnica de la legislación agraria.

Sufre adiciones y modificaciones mediante reformás del 19 de mayo y 11 de agosto de 1927, del 17 de enero y 21 de marzo de 1929 (nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas), del 26 de diciembre de 1930 y del 29 de diciembre de 1932, sin que se pierdan los principios e instituciones configurados legislativamente en la Ley Bassols.

De su contenido cabe destacar entre otros puntos: que suprime en materia de capacidad colectiva la categoría política a que hacían referencia legislaciones anteriores; por lo que todo poblado con más de 20 individuos capacitados, que carezcan de tierras y aguas, tienen derecho a recibir una dotación; determina los requisitos individuales para ser incluidos en el censo agrario; especifica el monto y calidad de las tierras otorgadas en dotaciones; especifica a la pequeña propiedad y a las propiedades inafectables; presenta un procedimiento agrario más elaborado, ya que se procura notificar suficientemente a los propietarios y se diferencian claramente la primera y segunda instancia; se establece el primer antecedente de la doble vía ejidal (si un expediente de restitución es resuelto en sentido improcedente, se procede de oficio al trámite de dotación); se crea la acción de ampliación (después de 10 años de ejecutada

la Resolución Presidencial, se podía solicitar ampliación de tierras para formar nuevas parcelas de dotación individual y no para ensanchar las parcelas ya existentes); establece disposiciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

"El General Plutarco Elías Calles fue un reformador social y un visionario de grandes alturas. Se determinó por una acción conjunta en la que, a la vez que se repartía la tierra, se creaban las necesarias obras de infraestructura que facilitarían el desenvolvimiento de las diferentes clases de la tenencia de la tierra..... su pensamiento esta encerrado en estas palabras 'El ejecutivo a mi cargo a dirigido sus mayores esfuerzos hacia la resolución integral de los problemás de la tierra, dándose cuenta perfecta de la importancia y trascendencia de ellos.

El mejoramiento de la condición general en que se encuentra la población rural del país, ha exigido la atención preferente en la exacta aplicación e interpretación de las leyes agrarias, mediante la restitución y dotación de ejidos que fijan los postulados de la revolución.....', durante su período de gobierno se repartieron 3.188,00 hectáreas"⁴⁶

"El Licenciado Emilio Portes Gil fue, sin duda alguna, otro Presidente progresista y ardiente partidario de la justicia social distributiva. Durante su corta gestión repartió 1.173,118 hectáreas. promulgó la Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas en marzo de 1929, la cual conservó el espíritu de la Ley Bassols....."⁴⁷

El 23 de diciembre de 1931 se expide un Decreto por el cual se modifica el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en los siguientes términos: "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que el futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente"⁴⁸, esta reforma se expide en virtud de que ni con la

⁴⁶ VICTOR MANZANILLA SCHÄFFER, OP. CIT. PÁGS.114 Y 115.

⁴⁷ VICTOR MANZANILLA SCHÄFFER, OP. CIT. PAG.115.

⁴⁸ MARTHA CHAVEZ PADRON., OP. CIT. PAG. 322.

promulgación de la Ley Bassols se pudo contener la interposición desmedida del recurso de amparo. Fue expedida durante el mandato de Pascual Ortiz Rubio, "su gobierno distribuyó 1.468,745 hectáreas."⁴⁹

g.- Decreto del 10 de enero de 1934.

Decreto del 31 de diciembre de 1933 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de 1934, por el que se reforma el artículo 27 Constitucional; el cual fue promulgado durante la presidencia sustituta de Abelardo L. Rodríguez, por el que se abroga la ley del 6 de enero de 1915, incorporando al mismo tiempo algunos apartados de la misma al artículo Constitucional en comento.

Dichas modificaciones transforman al artículo en sus párrafos iniciales y en dieciocho fracciones. En el segundo párrafo, relativo a las expropiaciones, se cambia la redacción más no el contenido; en cambio en el tercer párrafo se agrega a la pequeña propiedad las condiciones de ser agrícola y estar en explotación; asimismo se cambia el aspecto casuístico de los grupos solicitantes (condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población) por el de núcleos de población.

En la mayoría de las fracciones se plasma el espíritu de la Ley del 6 de enero de 1915, destacando la estructuración de la magistratura agraria en la fracción XI, por la que se crean el Departamento Agrario, el Cuerpo Consultivo, la Comisión Agraria, el Comité Particular Ejecutivo en su carácter de gestor de la acción agraria y los Comisariados Ejidales, y en la fracción XIV se eleva a rango constitucional el Decreto del 23 de diciembre de 1931 que niega a los propietarios afectados la interposición del amparo, exceptuando a aquellos afectados por dotación los cuales tenían derecho a la indemnización correspondiente.

⁴⁹ VICTOR MANZANILLA SCHAFFER. OP. CIT. PAG. 115.

2.- Código Agrario de 1934.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgado el 22 de marzo de 1934, por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, tiene como antecedente importante al primer Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos se señalaba "expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con el objeto de formar el Código Agrario"⁵⁰.

Por lo que este Código se orientó a sistematizar la teoría y doctrina agraria establecidas en las diversas instituciones jurídicas plasmadas en la legislación agraria post revolucionaria. Constó de 178 artículos más siete transitorios, distribuidos en diez títulos. Tuvo además adiciones, reformas y derogaciones posteriores en 1937.

Entre los aspectos más significativos de su contenido destacan: el Presidente de la República continua siendo la máxima autoridad agraria y su resolución no podía ser revocada; se reglamenta al nuevo Departamento Agrario substituyendo a la antigua Comisión Nacional Agraria; se establecen las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias; el Cuerpo Consultivo Agrario tenía la responsabilidad de emitir dictámenes sobre las acciones agrarias, revisar y autorizar los planos, entre otros; se establece como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente; considera como una sola propiedad los diversos predios que, aunque aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos; especifica la superficie de la parcela ejidal; señala la superficie de las propiedades inafectables; en las ampliaciones de ejido suprime el termino de 10 años; introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola; se crea la concesión de inafectabilidad ganadera; se declaran los derechos ejidales tanto comunales como individuales como inalienables, imprescriptibles e

⁵⁰ RAUL LEMUS GARCIA, OP. CIT., PAG. 302.

inembargables; se continúa con la doble vía ejidal, además de que se insiste en simplificar el procedimiento agrario a efecto de beneficiar al sector campesino.

Comenta el Profesor Manzanilla Schaffer en su obra "Reforma Agraria Mexicana", que la poca cantidad de hectáreas repartidas desde la promulgación de la ley del 6 de enero de 1915 hasta el último año de gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, quien por cierto "repartió 798,877 hectáreas"⁵¹, se debió a la fuerte presión a la que fueron sometidos los Gobiernos de esa época por los intereses tanto nacionales como extranjeros, que intentaron evitar a toda costa el repartimiento de tierras. Por lo que la acción agraria que se efectuó durante el lapso de 1915 hasta 1934 se caracterizó por afectar la tierra que rodeaba a los mejores predios por lo que se constituyó en una acción periférica.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937, se reforma la fracción VII del artículo 27 de nuestra Carta Magna, estableciéndose en el segundo párrafo que las cuestiones de límites en los terrenos comunales pertenecen a la jurisdicción Federal. Para agilizar la resolución de estos conflictos, se contempla la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, como instancia, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Código Agrario de 1940.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1940 durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, quien expresó en la exposición de motivos que "las experiencias recogidas en las giras del Gobierno iniciadas desde 1935..... pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo

⁵¹ VICTOR MANZANILLA SCHAFFER, OP. CIT. PAG.115

de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos. La tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional".⁵²

Conserva "en gran parte la letra y las orientaciones del anterior e incluyó un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera.....en cuanto a perfección técnica, se separan más nitidamente las partes sustantiva y adjetiva. Las partes fundamentales se refieren, la primera, a autoridades agrarias; la segunda a derechos agrarios y la tercera a los procedimientos indispensables para hacer efectivos esos derechos. Marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la reforma agraria".⁵³

Constó de 334 artículos y seis transitorios, distribuidos en siete capítulos, que refrendan los lineamientos generales del Código anterior, pero con un mejor orden técnico, entre sus innovaciones cabe destacar: se establece una distinción entre las autoridades y órganos; señala que las dotaciones se pueden realizar sobre cualquier tipo de terrenos donde se pueda hacer una explotación remunerativa; se faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados; considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias; autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables; se agrega como requisito para normar la capacidad individual del ejidatario el que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos; substituye el término "parcela" por el "unidad normal de dotación"; establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por

⁵² MARTHA CHAVEZ PADRON., OP. CIT. PAG. 328.

⁵³ ANTONIO DE IBARROLA. DERECHO AGRARIO. EDITORIAL PORRUA 2ª EDICION. MEXICO 1983. PAG. 247.

ellos y depositados en una institución crediticia; respecto a los procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta lo mínimo; se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no se tuviera conflicto de límites; se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; se faculta a los núcleos en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

Este Código trata de ordenar con mejor técnica jurídica los diversos temas agrarios que regula, así mismo introduce nuevas instituciones además de mejorar las ya existentes.

".....la acción gubernamental del General Cárdenas fue decisiva y firme.....desarrolló un agrarismo central, no periférico; entró al mismo corazón de la hacienda.....la acción dotatoria y restitutoria de este período produjo la entrega de casi dieciocho millones de hectáreas"⁵⁴

4.- Código Agrario de 1942.

Abroga el existente de 1940, fue aprobado el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943. Constó de trescientos sesenta y dos artículos y cinco transitorios, distribuidos en cinco libros. Guarda una gran analogía con el Código de 1940, aunque con una mejor estructura jurídica, que va a durar vigente hasta 1971, con sus respectivas reformas.

Fue expedido por el General Manuel Ávila Camacho y entre sus innovaciones señalaremos que: en el libro primero distingue entre, autoridades agrarias, órganos

⁵⁴ VICTOR MANZANILLA SCHAFFER. OP. CIT. PÁGS. 118 Y 119.

agrarios y órganos ejidales, así como las atribuciones que le correspondían a cada uno; se especificó las sanciones en materia agraria, en relación con el Código anterior; se establecen disposiciones relativas a la simulación de fraccionamientos, a los gravámenes, el régimen contractual; se adiciona a los diversos tipos de ejidos con los de tipo industrial y comercial, los turísticos pesqueros y mixtos; se clasificó a la propiedad ejidal; se reglamentó detalladamente la privación de derechos agrarios; se consolidó el procedimiento de la doble vía ejidal; el plazo para pruebas y alegatos se transfiere de la primera a la segunda instancia.

“El General Manuel Ávila Camacho..... repartió cinco millones y medio de hectáreas entre campesinos, debiendo tener en cuenta que parte de esta superficie se derivó de resoluciones presidenciales dictadas por el General Cárdenas y publicadas después.....”⁵⁵

Por Decreto del 30 de diciembre de 1946 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, se modifica al artículo 27 Constitucional, también conocido como Reforma Alemán, en alusión a su creador el Lic. Miguel Alemán Valdés. Estas modificaciones consisten: en la fracción décima, párrafo segundo, se introduce la extensión de diez hectáreas para la unidad individual de dotación, éstas eran de riego o humedad y sus equivalentes. En la exposición de motivos se plantea que dicha extensión podría ser laborada por una persona con la tecnología moderna que permitía economizar el trabajo humano.

En la fracción décimo cuarta, párrafo tercero, se crea una disposición, más que controvertida, ya que reinstauraba la interposición del juicio de amparo “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”⁵⁶. Justifica el Licenciado Alemán esta reforma debido a que pensaba que era

⁵⁵ IBIDEM. PAG. 121.

⁵⁶ MARTHA CHAVEZ PADRON.. OP. CIT. PAG. 332.

indispensable otorgar a los auténticos pequeños propietarios la seguridad necesaria para producir, ya que la falta de ésta, estaba ocasionando problemás en la producción agrícola. Por lo que considera que al otorgarles a aquellos el recurso de amparo, se le daba plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad plasmada en nuestra Carta Magna.

En la fracción décima quinta se establece a la pequeña propiedad como "la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias "y a la pequeña propiedad ganadera como" la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor". En la exposición de motivos se explica que con esta reforma se intentaría alentar el desarrollo de la producción pecuaria.

Es menester señalar la cantidad de hectáreas repartidas a partir de la Reforma Alemán hasta la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en mil novecientos setenta y uno. Durante la gestión del Licenciado Alemán Valdés "se repartieron 3.800,000 hectáreas"⁵⁷, con el Presidente Ruíz Cortines se repartieron 3.198,780 hectáreas⁵⁸, durante el período gubernamental del Licenciado López Mateos "se repartieron 16.000.000 hectáreas"⁵⁹, con el Presidente Díaz Ordaz se repartieron más de "23 millones de hectáreas"⁶⁰, en el sexenio del Presidente Echeverría Alvarez se distribuyeron "más de 16 millones de hectáreas"⁶¹.

Se han señalado las cantidades de hectáreas que se redistribuyeron después del movimiento revolucionario, en virtud de que es el antecedente para comprender que esta repartición de tierra, se dio en diferentes cantidades por los diversos mandatarios de nuestro País, en relación a las políticas que cada uno de ellos siguió en su tiempo.

⁵⁷ VICTOR MANZANILLA SCHAFFER, OP. CIT. PAG. 122.

⁵⁸ LOC. CIT.

⁵⁹ IBIDEM. PAG. 123.

⁶⁰ IBIDEM. PAG. 301.

⁶¹ IBIDEM. PAG. 412.

Lo que trataremos de concretizar en el capítulo siguiente, ya que esas políticas a que hacemos alusión, tuvieron mucho que ver, con las reformas a que fue objeto el artículo 27 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo se puede resumir este periodo citando al Dr. Pedro Emiliano Hernández Gaona, quien nos señala que "La evaluación de las leyes agrarias a partir de 1915, refleja fielmente las transformaciones en los problemás del campo mexicano. En los veinte años primeros a la reforma Agraria se desenvolvió lentamente, frenada por la influencia de las fuerzas oponentes- terratenientes, banqueros y políticos- que recuperaron su poder después de 1917. Pero de 1934 a 1940 se dió una aceleración, y se lograron avances significativos en ese tiempo, inclusive más que en los veinte años anteriores, para posteriormente regresar al ritmo lento de la Reforma Agraria.

La gran cantidad de circulares, decretos, planes, códigos y leyes expedidas son considerados de enorme trascendencia social para la Reforma Agraria. Sin embargo, la legislación agraria no ha resuelto todavía la cuestión de la tierra, aunque se está tratando de dar atención a este aspecto fundamental del país.⁶²

IV.- Ley Federal de Reforma Agraria.

Promulgada durante el período gubernamental del Licenciado Luis Echeverría Alvarez, la cual fue presentada para su aprobación el 16 de marzo de 1971, siendo aprobada el 22 de marzo del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día dieciséis de abril de 1971⁶³. Constó de 480 artículos y ocho transitorios, distribuidos en sesenta y tres capítulos, diecisiete títulos y siete libros.

En el proyecto de esta Ley se justifica su denominación de la siguiente manera " no es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por

⁶² PEDRO HERNÁNDEZ GAONA. LEGISLACION AGRARIA MEXICANA. REVISTA ANUARIO MEXICANO DE HISTORIA DEL DERECHO. No. III, 1991. MEXICO. PAG. 93.

⁶³ LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. PÚBLICADA EN D.O.F. EL 16 DE ABRIL DE 1971.

mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana."⁶⁴

Los siete libros en que se dividió trataban respectivamente sobre: la organización y atribuciones de la autoridades agrarias y el Cuerpo Consultivo Agrario; regula al ejido y su organización interna; organización económica de los ejidos; el régimen de propiedad de los ejidos y comunidades; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios y; responsabilidades en materia agraria.

Debido a la amplitud de esta ley sólo se señalarán sus aspectos más importantes o innovadores en relación con el código de 1942, el cual fue derogado por este ordenamiento. Así, en el libro primero se abandona la diferenciación que existía entre autoridades y órganos agrarios, ocupándose exclusivamente de las autoridades y del Cuerpo Consultivo Agrario, pasando a integrar el libro segundo las atribuciones de los órganos de representación ejidal.

En el libro segundo se le reconoce y otorga personalidad jurídica al ejido por lo "que es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer necesidades agrarias del núcleo de población; tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos"⁶⁵; entre las innovaciones mencionaremos que: se señala que los beneficiados serán propietarios de las tierras y bienes señalados por la Resolución Presidencial a partir de la publicación en el Diario Oficial, y no de la ejecución de la misma como estaba señalado en ordenamientos anteriores⁶⁶; se le reconoce a la mujer plena capacidad jurídica al igual que el varón, por lo que no perdían sus derechos ejidales al contraer matrimonio con un ejidatario⁶⁷; se instituye como nuevo bien ejidal a la unidad agrícola industrial para la mujer⁶⁸.

⁶⁴ MARTINEZ GARZA, BERTHA B. EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. 1ª. EDICION. TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO, 1975. PAG. 17..

⁶⁵ LOC. CIT.

⁶⁶ ARTÍCULO 51, LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

⁶⁷ ARTÍCULO 78, LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

⁶⁸ ARTÍCULOS 103 AL 105, LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

El libro tercero regula la organización económica del ejido, tratando de invertir a éste, de una estructura empresarial, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización, de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos, por lo que se establecen diversos apoyos y estímulos, tales como, asistencia profesional y técnica, créditos y uniones de crédito, establecimiento de centrales de maquinaria, cooperativas de consumo, adquisición de maquinaria, implementas agrícolas, insecticidas, semillas, alimentos.

La redistribución de la propiedad agraria regulada por el libro cuarto, fortalece las medidas tendientes a terminar con los latifundios simulados, por lo que podemos observar que son nulos todas aquellas divisiones o fraccionamientos de predios afectables hechas después de la fecha de publicación de solicitudes de restitución y dotación; se hace extensivo el procedimiento de creación de nuevos centros de población ejidal; en relación a los certificados de inafectabilidad ganadera o agrícola, éstos para poder conservar dicha calidad, no podrían permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos⁶⁹, otorgándole como consecuencia al concepto de propiedad la función social que establece el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Una innovación importante dentro del libro quinto, relativo a los procedimientos agrarios, es que a la Comisión Agraria Mixta se le otorgo la atribución para dictar resoluciones en conflictos internos entre ejidatarios, tales como, posesión de la unidad de dotación, disfrute de los bienes de uso común, suspensión provisional de derechos agrarios o pérdida de éstos, nulidad de fraccionamientos ejidales, nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias; etc. Además de que el procedimiento agrario en general se adiciona notablemente, introduciéndose nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran sus funciones.

Con el registro y planeación agrarios plasmados en el libro sexto de este ordenamiento, se intentó coordinar al Registro Agrario Nacional, con los diversos

⁶⁹ ARTÍCULO 251, LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Registros Públicos de la Propiedad, con la finalidad de obtener un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas de todo el país. Se introduce la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades señaladas como de posible afectación, a cabo de evitar la venta o fraccionamiento ilegales.

Este ordenamiento jurídico sufrió modificaciones y adiciones en seis ocasiones, durante los casi veinte años que tuvo de vigencia, sin que estas coartaran el espíritu legislativo con el que fue creado: seis de mayo de 1972, 23 de diciembre de 1974, 31 de diciembre de 1974, 29 de junio de 1976, 2 de enero de 1981 y 17 de enero de 1984. (D.O.F.)

Asimismo durante la vigencia de esta Ley, el artículo 27 Constitucional fue reformado en varias ocasiones. Siendo las más significativas en materia agraria: la que suprime la categoría política de Territorio debido a que ya no existían (8/X/74); la que introduce a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades (6/II/76) y; la que establece en la "Fracción XIX, Que el Estado establecerá las estrategias para la impartición y cumplimiento de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos y; Fracción XX, 'El estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público (3/II/83).'⁷⁰

⁷⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE, TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS HASTA EL MES DE ENERO DE 1992. COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. PAG. 70.

CAPITULO TERCERO

REFORMÁS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

I.- Antecedentes; Reformás anteriores a la del 6 de enero de 1992.

El artículo veintisiete de la Carta Magna ha sufrido desde su promulgación hasta la fecha, es decir, durante los 80 años de su vigencia, 14 reformas⁷¹; las que fueron realizadas en virtud de la trascendencia social que el mismo tiene sobre el desarrollo general del País.

Estas modificaciones al artículo citado de nuestro máximo ordenamiento jurídico, a excepción de la última, nunca abandonaron el espíritu de equidad y justicia con el que fue creado por el Constituyente del 17, ya que en base a ese espíritu se otorgó al mismo ordenamiento, de un carácter social, al regular en contra de la concentración de la riqueza, en busca de una justa distribución en la tenencia de la tierra, así como que ésta debía de estar en constante explotación, buscando el beneficio de la Nación.

Con estos cambios se intentó utilizar un dinamismo que estuviera acorde con los cambios sociales, económicos y políticos, tanto nacionales como extranjeros, a los que se enfrentó en el pasado el Estado mexicano.

Por lo que se señalarán las reformás más significativas para nuestro tema; la justicia agraria, que es el imperativo de dar a cada quien lo que le corresponde o atribuirle su derecho, dentro del agro mexicano.

Se mencionó en el capítulo precedente que hasta antes de la primera reforma al multicitado precepto constitucional en 1934; durante los gobiernos de Carranza,

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

Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo I. Rodríguez. la Legislación Agraria se caracterizó por la búsqueda de una consolidación jurídica sobre uno de los apartados más importantes del movimiento revolucionario, el reparto agrario.

Lo que no ocurrió hasta la promulgación del Primer Código Agrario, que trató de estructurar jurídicamente en un sólo ordenamiento, el sin fin de leyes y reglamentos dictados durante esa época, a efecto de armonizar aquel naciente derecho social con el arraigadísimo derecho privado existente anteriormente, lo que no fue una tarea fácil.

Por lo que en esa continua búsqueda por consolidar la Legislación Agraria, el 10 de enero de 1934 se reforma por primera vez al Artículo 27 Constitucional; tiene entre sus características más importantes: se abroga la ley del 6 de enero de 1915, pero se incorporan al texto constitucional sus principios fundamentales, quedando por lo tanto incluido el procedimiento agrario que aquella establecía; se especifica que la pequeña propiedad agrícola debe estar en explotación para gozar de la protección jurídica correspondiente; introduce un término más amplio como el de núcleos de población, por los casuísticos antes señalados; se establece que las instituciones de beneficencia pública o privada podrían adquirir bienes raíces que les posibiliten el cumplimiento de su objeto social; se crean instituciones tales como el Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Agraria Mixta, los Comisariados Ejidales; se fundamenta la acción dotatoria a favor de aquellos núcleos de población, que carecieran de tierras y aguas. Estableciéndose el procedimiento para las acciones de dotación y restitución que terminarían con la Resolución Presidencial; establece el fraccionamiento parcelario en los ejidos legalmente constituidos, que deberían realizarse en la ejecución de la mismás.

La situación que existía en el País antes de la Presidencia del General Cárdenas, era de descontento entre las másas populares, ya que los efectos de esa búsqueda por una consolidación jurídica agraria, así como la fuerte oposición que emprendieron los

¹¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE, TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS HASTA EL MES DE ENERO DE 1992. COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. PÁGS. 44-71.

terratenientes, tuvo como consecuencia que la efectividad del reparto agrario, no fuera la que se esperaba.

Por lo que apoyado en la Reforma antes citada y del Primer Código Agrario, el General Cárdenas se dedicó a la ardua tarea de materializar el postulado revolucionario más importante, el reparto de tierras. Y lo realizó de tal manera, que fue uno de los Presidentes que más hectáreas han redistribuido en la historia de la reforma agraria.

Durante su mandato se realizó la segunda reforma al artículo 27; el 6 de diciembre de 1937 se adiciona la fracción séptima, estableciéndose que todos aquellos conflictos de límites de terrenos comunales son de jurisdicción federal. Por lo que intervendría en su resolución, el Ejecutivo Federal, y como instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Gracias a la firme y decisiva política agraria emprendida por el General Cárdenas, los posteriores gobiernos al no tener una sociedad convulsionada sino estable, pudieron dedicarse más a tratar de desarrollar otros fines en sus programas políticos, lo que tuvo como consecuencia que la redistribución de tierras disminuyera.

Ya en el Gobierno del Presidente Miguel Alemán se realiza el 12 de febrero de 1947, la quinta Reforma al artículo multicitado, siendo esta mejor conocida como Reforma Alemán. Para nadie es desconocido el impulso que le dio el Licenciado Alemán al capitalismo en México, por lo que en contrapartida su política agraria "consistió en procurar consolidar los avances que en materia de protección a la propiedad privada se habían logrado durante el gobierno anterior y ampliar considerablemente la estructura de defensa legal a la cual podían recurrir los propietarios ante la amenaza, así fuese débil, del movimiento agrario"⁷².

⁷² SERGIO DE LA PEÑA. HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA. EDITORIAL SIGLO XXI. MEXICO. 1989. PAG. 141.

De esta manera la Reforma más significativa fue la adición a la fracción décimo cuarta, por la cual "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras"⁷³.

Asimismo se estableció que la unidad individual de dotación no podría ser menor de 10 hectáreas en terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes. Se establece también la pequeña propiedad ganadera (500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor). Se extiende la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera y las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola a 100 hectáreas de riego o su equivalencia.

Las características más importantes que en política agraria distinguieron a los mandatos de Adolfo Ruiz Cortines y de Miguel Alemán fueron que, la propiedad privada quedó firmemente asentada y que se dedicaran más al desarrollo industrial y el aumento de la producción agrícola. Lo que tuvo como resultado que de nueva cuenta se cuestionara sobre la eficacia de la reforma agraria.

Creando esta incertidumbre que los Gobiernos subsecuentes, los de López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, intentaran realizar una decisiva redistribución en la tenencia de la tierra, y así lo hicieron, con el impulso a la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal y mediante la entrega de terrenos nacionales, respectivamente. Al final de la Presidencia del Licenciado Díaz Ordaz, según estimaciones oficiales, se esperaba repartir más tierras que el General Cárdenas, pero también se dictaron resoluciones en sentido negativo por falta de predios que afectar, sería el principio del fin del reparto agrario.

⁷³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE. TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS HASTA EL MES DE ENERO DE 1992. COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. PAG. 63.

El carácter intervencionista del Gobierno del Presidente Luis Echeverría, también afectó a la eficacia de la reforma agraria, ya que durante su gestión, se intentó primordialmente, en lugar de crear nuevos ejidos, en organizar a los ejidos legalmente constituidos en empresas rurales. Fue "la etapa de la organización rural para la producción (y la productividad). A tal efecto, la entonces Ley Agraria de 1971 incluyó un nuevo capítulo con esa denominación. Se ensayaron diversas formás organizativas en sociedades, asociaciones, cooperativas y solidaridades"⁷⁴

En este sexenio se reforma al artículo 27 de la Ley de Leyes en tres ocasiones, siendo las más significativa en materia agraria la del 6 de febrero de 1976, por la que se eleva a rango Constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Durante los gobiernos siguientes, otros rubros acapararon la atención de los mandatarios, por lo que el reparto agrario quedó rezagado.

De esta manera siendo Presidente, el Licenciado José López Portillo, se expide la Ley del Fomento Agropecuario⁷⁵, cuyo objetivo básico fue la formación de unidades de producción entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. "su gobierno repartió 6,757,130. hectáreas⁷⁶.

La crisis económica afectó de sobre manera al reparto agrario durante el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, ya que éste quedó por debajo de las políticas económicas tendientes a levantar al País. Durante su presidencia se repartieron "5,050,000. hectáreas"⁷⁷; y el 3 de febrero de 1983 se realiza la penúltima reforma al artículo 27 Constitucional, por la cual se adicionan dos fracciones, la XIX y la XX. Por las que primero, se establece la declaración expresa por parte del Estado de disponer de

⁷⁴ MARTHA CHAVEZ PADRON. CONSIDERACIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 8. AÑO 3. 1995. PAG. 46.

⁷⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 23 DE NOVIEMBRE DE 1981.

⁷⁶ JULIO MOGUEL. HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA. EDITORIAL SIGLO XXI/CEHAM. MEXICO, 1990. PAG. 10.

⁷⁷ ANTONIO LUNA ARROYO. LUCES Y SOMBRAS DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. ANUARIO MEXICANO EN LA HISTORIA DEL DERECHO. TOMO III. UNAM. MEXICO. 1991. PAG. 134.

las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de justicia. Y la que establece que el Estado promoverá el desarrollo rural para beneficio del campesino, persiguiéndose productividad y eficacia en el campo.

Es de importancia referir que lo que caracterizó a los gobiernos posteriores al de Díaz Ordaz fue su prioridad por su política económica, tratando por ende en materia agraria, de mejorar la organización, productividad y eficacia de los ejidos.

Antes de señalar los fundamentos de la reforma al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, postulada por el entonces Presidente Salinas de Gortari, señalaremos como dato estadístico que durante la gestión de él, se repartieron "5,514,900 hectareas"⁷⁸

II.- Reforma del 6 de enero de 1992.

1.- Motivaciones;

La iniciativa de la última reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el H. Congreso de la Unión el día 7 de noviembre de 1991, fue estructurada en una pequeña introducción y 4 rubros que a continuación mencionaré.

La introducción de esta iniciativa señala la importancia que ha tenido y que tiene el campo para el desarrollo del País, y de la relevancia que se da en él, un cambio significativo. Este consiste en la modernización en el agro mexicano, así como de la elevación de la productividad en el mismo, buscando como finalidad el bienestar económico y social de la Nación. Persiguiendo asimismo ir a la par con la transformación

económica mundial, o en otras palabras, era necesario para ese régimen, no quedarnos rezagados en el neoliberalismo que rige la economía mundial actual.

Asimismo reitera que este cambio no atenta contra nuestro nacionalismo o soberanía, así nos señala que "la modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formás de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formás que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. hoy, muchas, ya no lo son. nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos. el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programás que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general."⁷⁹

Después de la introducción, el primer rubro versa sobre el camino recorrido en la transformación del campo, recalcando la importancia que tiene en la historia de México, esa búsqueda de justicia por los desposeídos, así señala que ".....de las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino

⁷⁹ CARLOS SALINAS DE GORTARI. EL PRESIDENTE INFORMA SOBRE LA SITUACION AGRARIA. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 7, AÑO DOS. 1994, PAG. 148.

⁷⁹ INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA. PRESENTADA AL CONGRESO DE LA UNION EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1991.

y a su familia de distintas formás de servidumbre; el respeto y el apego a formás de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso".⁸⁰

Dividido en cuatro subtemás nos menciona en forma breve el sistema agrario en México, desde la época prehispánica hasta la revolución, y la promulgación de nuestra Carta Magna en 1917, continuando con los primeros repartos de tierras y las medidas utilizadas a efecto de mejorar la producción y productividad de las tierras repartidas. Concluye señalando que "necesitamos cambiar no por que haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo por que tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos en México."⁸¹

El siguiente rubro denominado "Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo" versa sobre la situación económica en la que se encontraba el campo mexicano en 1991, de esta manera menciona que las características demográficas y económicas de nuestro País han cambiado radicalmente, ya que el aumento en la población no ha correspondido con el de la productividad del agro en México, por lo que la producción agropecuaria, alrededor de la cuarta parte de la del país, generaba menos del diez por ciento del producto nacional. Aunque si bien es cierto que esta desfavorable balanza ha existido desde hace 25 años, pero tocó fondo en estos tiempos, al grado que se tuvo que importar en cantidades considerables alimentos típicamente nuestros.

Ahora bien, se señalan como causas de esta situación adversa, primero a la gran existencia entre los productores rurales, de minifundios con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal, caracterizándolos como aquellos que presentan

⁸⁰ Loc. cit.

⁸¹ Loc. cit.

estancamientos y deterioros técnicos, con producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables.

Determina también como causa de esta situación a la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Primero entre los campesinos, ya que debido a la situación económica existente, se realizaban al margen de la ley, todo tipo de prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, y hasta venta de tierras ejidales. Lo que ocasionaba que al estar fuera de un ordenamiento jurídico, no tenían el respaldo para acceder a los financiamientos, tecnología y escalas de producción rentable, sin olvidarnos que por la misma naturaleza de estas operaciones, disminuía el valor de las tierras adquiridas. Resultando entonces en la proliferación de minifundios improductivos.

Señala también en relación a la certeza jurídica para los propietarios o aquellos que deseaban invertir en el campo, que esta no existía, debido a la obligación por parte del Estado hacia un sistema de reparto abierto y permanente de tierras.

Reconoce como causa también, a la incapacidad por parte del Estado para invertir el sólo en la modernización productiva del agro en México, admitiendo y alabando la necesidad de más inversión por el capital privado.

Y aunque no lo dice abiertamente culpa a las crisis económicas que ha sufrido México en décadas pasadas, de la falta de modernidad en el procesamiento y comercialización de los productos agropecuarios, lo que obviamente nos resta competitividad. Pero en forma contradictoria señala que debido a la estabilización económica que se ha adquirido durante su gestión, se han sentado las bases para efectuar los cambios que propone a efecto de lograr el crecimiento deseado en el agro.

El tercer tema de esta iniciativa, el de "La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional", se divide en dos puntos: objetivos de la reforma y lineamientos y

modificaciones. En el primero considera el Ejecutivo como objetivos los de justicia y libertad, ya que según él, con los cambios que se estructuren, se deberá proporcionar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra y por lo tanto en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, lo que traerá como consecuencia una mayor inversión y capitalización en los predios rurales.

Ya en el segundo punto, el de los Lineamientos y Modificaciones, el que a su vez se subdivide en tres incisos, se especifican los cambios a los que se refiere esta propuesta de reforma. Así, en el primero denominado, "Dar certidumbre jurídica en el campo", se establece como postulado el fin del reparto agrario, señala que ya no hay tierras para satisfacer la demanda de éstas, incrementada por la explosión demográfica suscitada en nuestro país, de esta manera menciona "debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformás. Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra, que en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores."⁸²

Por lo que propone derogar las fracciones X,XI,XII,XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. Así mismo propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan la pequeña propiedad, estableciendo así los procedimientos para llevarlo a cabo.

Se introduce asimismo en la fracción XIX, el establecimiento de Tribunales Federales Agrarios, con plena jurisdicción, a efecto de garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria. Con el firme propósito de sustituir los procedimientos mixtos administrativos-jurídicos anteriores.

⁸² Loc. cit.

Justifica estos cambios diciendo que ".....es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomenta capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre de campo.".....los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. ."⁸³

Bajo el nombre de "Capitalizar el campo", en el segundo inciso se dan una serie de razones por las cuales es conveniente, eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para vincularse en las condiciones del mercado agrario, para lograr una mayor capitalización en el campo, sin importar de donde provenga dicha inversión.

Así propone reformar las fracciones IV y VI del artículo citado, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Diciendo que para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinara los límites, los requisitos y las condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se suprime también en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Se modifica también el último párrafo de la fracción XV, por lo que se protege al propietario que introduzca mejoras en la calidad de su tierra, rebasando la extensión permitida, cambiando entonces el uso agropecuario. y en la misma fracción se introduce el concepto de pequeña propiedad forestal asimilándola al límite de 800 hectáreas, buscando con esto, que los productores forestales alcancen gran rentabilidad.

El inciso tercero, "Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal", se propone reformar la fracción VII, elevándose a nivel constitucional el reconocimiento y la

⁸³ Loc. cit.

protección al ejido y la comunidad. Protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas, sobre todo las de asentamiento humano y de uso común. Se otorga tanto a comuneros como a ejidatarios la libertad necesaria para que se organicen como más les convenga; siempre que se haga con la formalidades que señale la ley. Asimismo se determina a la Asamblea como el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal y al Comisariado Ejidal como el órgano de representación.

"Carácter integral de la transformación en el campo", es el último rubro de la propuesta de reforma, en donde se reconoce que no sólo con los cambios en la ley, se podrá facilitar la modernización en el campo, si no que es necesario que el mismo Estado mediante medidas y programas facilite tanto el flujo de capital hacia la producción agropecuaria, como una organización eficiente en la misma.

Señala además "que en los artículos de esta iniciativa, se determina que la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma, . . . por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de esta, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario. Una vez creados los Tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva"⁸⁴.

⁸⁴ LOC. CIT.

TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de lo latifundios; para disponer en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, másas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos Entidades Federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más

entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamiento el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerara de utilidad pública, y quedara sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularan la ejecución y comprobación de los que efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas. el Gobierno Federal tiene la facultad de establecer las reservas nacionales y suprimirlas. Las declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir o abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrá capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él; con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

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

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

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

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada, se basara en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que esta valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demento que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para sus actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulara el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

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

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la

titularidad de tierras en favor de un sólo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La Asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

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

VIII.- se declaran nulas:

a).- **Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.**

b).- **Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.**

c).- **Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.**

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser anulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X.- Derogada.

XI.- Derogada.

XII.- Derogada.

XIII.- Derogada.

XIV.- Derogada**XV.- En Los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.**

Se considerara pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra.

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

Se considerara, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequen, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o arboles frutales.

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

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

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

XVI.- Derogada

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

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

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

XVIII.- *Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;*

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la comisión permanente.

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

XX.- *El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de general empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentara la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".*

2.- Principios Fundamentales

Por lo que la iniciativa de reforma antes citada, que fue aprobada por la Cámara de Diputados el día 6 de diciembre de 1991⁸⁵ y por la Cámara de Senadores el día 12 del mismo mes y año⁸⁶, siendo publicada la misma en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992⁸⁷, reformó el párrafo tercero y las fracciones II, III, IV, VI, VII, XV y XVI del párrafo noveno; adiciona párrafos a la fracción XIX y deroga las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, del artículo 27 Constitucional.

Al mantenerse intacto el párrafo primero del multicitado artículo, permanece intocable el principio fundamental de la propiedad originaria de la Nación, por el cual se desprende la posibilidad de que esta misma, transmita el dominio creativo de la propiedad privada a los particulares. Y al sostenerse sin modificación el párrafo segundo, se mantiene una lógica jurídica entre ambos, ya que en el primero se establece la propiedad privada y en el segundo se determina el respeto a esta y la limitación de afectarla, sólo en caso de interés público y mediante indemnización. Así se continúa con la estructura triangular del concepto de propiedad: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

En el párrafo tercero se mantiene el principio de la función social sobre la propiedad privada, reiterándose esa búsqueda por una equidad en la distribución de la riqueza pública, y se actualiza la problemática y los postulados ecológicos de nuestros tiempos al establecerse medidas para el desarrollo urbano y rural, en las normas racionales que imponen las nuevas políticas de asentamientos humanos y de conservación y protección de los elementos naturales.

Asimismo se suprime la institución constitucional de la dotación de tierras a aquellos núcleos que carecieran de ellas. Se da por concluido el reparto agrario.

⁸⁵ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, AÑO I, NUMEROS 14 Y 15, PAGS. 1351-1712, 4, 5 Y 6 DE DICIEMBRE DE 1991.

⁸⁶ DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES, AÑO I, NUMERO 23, PAGS. 2-52, 12 DE DICIEMBRE DE 1991.

⁸⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 6 DE ENERO DE 1992.

Permanecen sin ningún cambio los párrafos cuarto al noveno, por lo que se respeta el dominio directo, inalienable e imprescriptible, que la Nación tiene sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. Se ratifica y mantiene el concepto que otorga a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrogeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía nuclear y eléctrica para el servicio público. Continúa la potestad de la Nación de ejercer sus derechos de soberanía en la zona económica exclusiva del mar territorial. Se confirman los requisitos que determinan la capacidad para adquirir el dominio de aguas y tierras, para mexicanos, extranjeros y bancos, fracciones I y V.

Se modifican las fracciones II y III de este párrafo, ya que se restablece la capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto. De igual manera para las instituciones de beneficencia pública o privada, quienes no podrán adquirir más bienes que los destinados para su objeto. En ambas fracciones se establece que estarán sujetas a las respectivas leyes reglamentarias.

Pero un cambio radical ocurre en la fracción IV del párrafo noveno, de trascendental importancia durante el Constituyente de 1917, ya que debido a la penosa experiencia de las compañías deslindadoras, existía la prohibición absoluta para que las sociedades por acciones adquirieran terrenos rústicos. Así con esta reforma, se elimina esa prohibición para que las sociedades mercantiles por acciones puedan adquirir terrenos rústicos.

Reglamentándose en la misma que esta propiedad esta limitada a un máximo de 25 veces los límites establecidos en la fracción XV de este artículo. Se reserva para la legislación reglamentaria señalar las condiciones para la participación extranjera y establecer los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción en relación a las sociedades.

De singular importancia será esta fracción, ya que sin la debida supervisión o vigilancia, podría ser muy fácil evadir las limitantes antes señaladas. lo que ocasionaría de nueva cuenta la concentración de vastas extensiones de terrenos en unas cuantas manos, ocasionando las consecuencias por todos conocidas. Sólo que en esta ocasión los nuevos latifundistas serán versiones más modernas, llámense sociedades, compañías transnacionales, holdings, etc.

La fracción VI. permanece igual, a excepción de que se elimina parte del primer párrafo, permaneciendo la capacidad de las entidades federativas y de los municipios, así como las bases para el procedimiento expropiatorio.

Por lo que se refiere a la fracción VII, esta sufrió diversas reformas a través de los años, así la fracción VI del texto original reconocía la capacidad jurídica colectiva de diversos núcleos comunales. La fracción VII de la reforma de 1934, dispuso la capacidad jurídica agraria colectiva de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal. En la reforma de 1937 se le agregó a ésta, la jurisdicción federal en las cuestiones relacionadas por límites de terrenos comunales. Y toda vez que a pesar de estas reformas, no se había precisado la situación jurídica de los ejidos o comunidades. La reforma de 1992 otorga directa y textualmente el reconocimiento y personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal. Disponiendo la protección de sus propiedades, sobre todo las de asentamientos humanos y las tierras de uso común.

También se determina la libertad jurídica, que tienen los ejidatarios y comuneros, en lo individual o colectivo, para determinar las condiciones de su preferencia en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Se establece por lo tanto, los procedimientos por los cuales, aquellos podrán realizar asociaciones, transmisiones de dominio o uso de sus tierras, o aquel por el cual la asamblea otorgara al ejidatario el dominio absoluto de su parcela.

Asimismo se les otorga un nuevo carácter tanto a la Asamblea General de un ejido o comunidad, como al Comisariado. Ya que la primera de ser una autoridad interna pasa a ser el órgano supremo del núcleo. Y el Comisariado Ejidal o de bienes comunales, quien deberá ser electo democráticamente, se le otorga el carácter de representación del núcleo y encargado de llevar a cabo las resoluciones de la asamblea.

Por último el principio de restitución de tierras, base fundamental del movimiento revolucionario, continua vigente en el ultimo párrafo de esta fracción, estableciéndose que se realizará de acuerdo a los lineamientos que señale la ley reglamentaria.

Las nulidades sobre acciones que por su propia naturaleza son consideradas como verdaderos despojos y que fueron establecidas desde la ley del 6 de enero de 1915, continúan establecidas en la fracción octava. Asi como la nulidad que se puede intentar en aquel reparto o división de tierras en un núcleo de población que se hubiere realizado con error o vicio, a que hace referencia la fracción IX.

Las fracciones X a la XIV, que se derogaron con esta reforma, establecían el desarrollo de las acciones de dotaciones agrarias y sus procedimientos. Señalaban las reglas procesales básicas del procedimiento biinstancial, el cual culminaba con la resolución del Presidente de la República como máxima autoridad agraria. Asi como los órganos encargados de realizarlas.

En la fracción XV se suprime el primer párrafo, que salvaguardaba la integridad de la pequeña propiedad en explotación, frente a los trámites y procedimientos agrarios de afectación, que dejan de existir con esta reforma. Asimismo se adiciona como primer párrafo que se prohíben los latifundios en los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstos "la superficie de tierras agrícolas ganaderas o forestales que siendo propiedad de un sólo individuo excede los límites de la pequeña propiedad"⁶⁸.

⁶⁸ ARTÍCULO 115. LEY AGRARIA.

Asimismo se establecen los límites a la propiedad agrícola, siendo ésta la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Asimismo considera que las mejoras que se realicen en la misma, no se considerarán como excedentes, en caso de que hubiesen rebasado los límites establecidos, salvo en los casos de pequeña propiedad ganadera donde las mejoras sean para usos agrícolas.

La fracción VXII establecía una dualidad en lo concerniente a fijar los límites de la pequeña propiedad, entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo que con esta reforma se subsana lo anterior y se establece que ambos, en sus respectivas jurisdicciones, establecerán el procedimiento para el fraccionamiento y enajenación de los excedentes. Estableciendo que dicho excedente deberá ser fraccionado, e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de un año, a partir de la notificación correspondiente; de no cumplirse, se procederá a la venta mediante pública almoneda.

Al principio de la expedita y honesta impartición de justicia establecido en la fracción décima novena, se le adiciona parte del segundo párrafo de la fracción VII anterior, en lo relacionado a que son de jurisdicción federal las cuestiones relacionadas por límites de terrenos comunales. Así como la creación de Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción, cuyos Magistrados serán propuestos por el Ejecutivo de la Unión y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión Permanente.

Además en esta fracción se determinó la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria: la Procuraduría Agraria; la que desde nuestro punto de vista es de suma importancia, ya que no sólo se deberá abocar a una gestoría social en favor de los más necesitados, sino que por el cambio tan brusco al que fueron objeto los campesinos mexicanos, deberá ejercer una función con carácter de contraloría agraria, tratando de evitar cualquier abuso en contra de aquellos más desprotegidos.

Se mantiene en la fracción vigésima del párrafo noveno del artículo citado, el principio del desarrollo integral rural, con la creación de empleos, procurando el bienestar de la población campesina. Así como el de fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, mediante obras de infraestructura, créditos, etc.

Cabe señalar que si bien no es un principio establecido expresamente en el artículo 27 Constitucional, la facilidad con la que se intenta atraer la inversión de capital privado en el agro mexicano, es sinónimo de las reformas del 6 de enero de 1992. La anteposición del interés económico sobre el social, comprensible más no justificable, de los regímenes neoliberales de estos últimos tiempos, podría ocasionar que de nueva cuenta se olvide la repercusión social que tendrá esta reforma en el campo mexicano y por ende entre sus campesinos; por lo que de no tomarse las medidas pertinentes, desencadenará una serie de conflictos por la tenencia de la tierra. Se dice que la historia tiende a repetirse, será posible que vuelva a suceder en nuestro país lo mismo de siempre, que los intereses y derechos de la mayoría de la población trabajadora del campo, se tengan que subordinar a los intereses de unos pocos.

3.- Consecuencias:

a).- Consecuencias Jurídicas:

Se reconoce expresamente con esta reforma constitucional personalidad jurídica a las comunidades y ejidos legalmente constituidos. Asimismo se sustituye al sistema tutelar existente por un sistema basado en la autonomía de la voluntad de los ejidatarios y comuneros. A estos les corresponde de ahora en adelante definir las condiciones básicas en torno a su situación patrimonial. Siendo protegidos por la actual legislación agraria en sus propiedades, así como regulando los procesos de asociación entre ejidos, y comunidades y entre éstos con el Estado o terceros.

Pero a mi juicio la consecuencia más significativa, es la creación de los Tribunales Agrarios, a los cuales se les dotó de plena autonomía y jurisdicción, sustituyendo al procedimiento biinstancial mixto administrativo-jurídico preexistente, que culminaba con la Resolución del Presidente de la República, como máxima autoridad agraria. "anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal podía y debía culminar con su fallo definitivo casi la totalidad de los procesos agrarios; a partir de la reforma de 92, la jurisdicción agraria corresponde y se desempeña por un sistema jurisdiccional autónomo directo y participativo, con precisión de facultades y responsabilidades que hoy tiene que dar la cara en el juicio oral correspondiente y pronunciar y sostener su fallo en la misma audiencia, mirando de frente y con honor a las partes."⁸⁹

Reitero esta importancia al señalar que se intenta resolver el problema de la administración de la justicia agraria, que correspondía a una esfera totalmente administrativa, estableciéndose una nueva con carácter plenamente jurisdiccional, que se pretende sea ágil, expedita y bajo un sólo procedimiento.

"El actual sistema del agro ha generado sus propias instituciones, que llegarán a ser características de esta hora. Descuellan las de justicia, que atienden a necesidades imperiosas: dar seguridad jurídica en la tenencia y aprovechamiento de la tierra, y proteger a los hombres del campo. Protección, esta, que ya no tiene la intensidad que tuvo bajo las leyes suprimidas. No se trata de hacer del campesino un incapaz permanente, sujeto a custodia perpetua. Se quiere ampararlo sin cautivarlo."⁹⁰

b).- Consecuencias Sociales:

Desde mi punto de vista, con esta reforma se olvida por completo el carácter social del artículo 27 original, ya que al suprimirse la afectación de tierras que no

⁸⁹ GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 3. AÑO UNO. 1993. PAG. 68.

⁹⁰ SERGIO GARCIA RAMIREZ, LA JUSTICIA AGRARIA. LA TIERRA, TEMA DE MEXICO. IMPRESOS CHAVEZ. MEXICO, 1995. PAG. 11.

estuvieran en explotación, el Estado renuncia a su papel de regulador en el combate a la concentración en la tenencia de la tierra y a la función social de la propiedad; la cual debía de estar en constante explotación a efecto de serle útil al País.

De la misma manera al señalarse exclusivamente que quedan prohibidos en México los latifundios, sin existir una penalización en contra de los detentores de estos, ya que el mismo precepto Constitucional en su fracción XVII y la Ley Agraria en su artículo 124, prevén que las tierras que rebasen los límites establecidos sean vendidas por su dueño en el plazo de un año; pasado ese lapso, puestas en almoneda pública. Se esta otorgando al infractor tiempo para que regularice su situación, sin perder de vista que no se les impone ningún tipo de castigo. Lo que podría tener serias consecuencias en la concentración de la tenencia de la tierra en unas pocas manos. ¿Que no ha sido siempre este el punto de partida de los problemás sociales en México?.

Ahora bien, al suprimirse constitucionalmente el proceso de dotación de tierras, el estado primordialmente busca obtener un marco de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Pero esta certeza jurídica esta dirigida básicamente hacia los propietarios, a efecto de que éstos puedan invertir sin la incertidumbre de estar involucrados en los procedimientos agrarios de afectación de antaño.

Por lo que se olvida totalmente de los campesinos, que con esta reforma pierden la posibilidad de adquirir tierras que no estuvieran en explotación. Punto importantísimo que hay que analizar detenidamente, ya que al eliminarse uno de los postulados más importantes del movimiento revolucionario de 1917, que fue el de la justa redistribución en la tenencia de la tierra. Bruscamente se acaba con la esperanza de miles de personas sin tierra, de obtener un patrimonio propio.

Cabe recordar el pensamiento del General Lázaro Cárdenas que señalaba "La reforma agraria de México es de esencia popular, surge de la necesidad que de tierra han tenido y tienen miles de campesinos mexicanos. El ejido, principal forma de tenencia

de la tierra, nace como instrumento de libertad política, como nueva célula democrática, como medio de independencia económica de la familia rural y como expresión clara de justicia social⁹¹.

Se termina de un fuerte golpe un paternalismo que duro 75 años, en donde desgraciadamente no evolucionaron proporcionalmente al crecimiento demográfico de nuestro país, la impartición de educación en el campo y el otorgamiento de los medios económicos necesarios para elevar la producción. Es decir no bastaba con el otorgamiento de tierras, y si bien es cierto, que existieron medidas para proporcionar apoyo económico al campesinado mexicano, estas fueron mal encauzadas, teniendo como consecuencia que aquellos campesinos que si tenían tierras, pero sin la educación indispensable, ni los medios para producir, aunado al desmedido crecimiento de sus familias, ocasionara la critica situación agrícola que vive el campo mexicano.

Al no existir entonces ya la posibilidad de obtener tierras, las disputas entre ejidatarios y/o posesionarios por aquellas ya establecidas como ejidales, se incrementará notablemente. Basta decir que en los Tribunales Unitarios Agrarios del país, se habían tramitado desde su creación en 1992 hasta marzo de 1996, 34,678 juicios agrarios⁹², sin incluir en esta cifra aquellos considerados como del rezago agrario, y la tendencia indica que seguirán en aumento. Hasta el 31 de diciembre de 1997, han sido radicados 92,220 juicios agrarios en los Tribunales Unitarios Agrarios.⁹³

Viendo el lado positivo de estas disputas, si es que hay alguno, éstas al resolverse actualizarán el padrón agrario, definiendo los derechos agrarios sobre sus titulares; lo que se buscó hacer desde la época del Presidente Echeverría, cuando intentó organizar a los ejidos en cooperativas. En otras palabras habrá certeza jurídica también entre los ejidatarios. Aunque también traerá como consecuencia que, al estar debidamente definido el titular de una parcela, existirá la facilidad para poder enajenarla.

⁹¹ LAZARO CARDENAS. CARTA A GUSTAVO BAZ. GOBERNADOR DEL ESTADO DE MEXICO. 1959. EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS. PRESENTACIÓN ELENA VAZQUEZ GOMEZ. SIGLO XXI. MEXICO. 1974. PAG. 124.

⁹² GONZALO ARMENTA CALDERON. UN NUEVO CONCEPTO DE JURISDICCION Y COMPETENCIA AGRARIA. CONFERENCIA. COLOQUIO INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO. MEXICO, D.F. 25,26 Y 27 DE MARZO DE 1996.

Es menester que se recuerde que en la legislación anterior los derechos de los núcleos de población eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmitibles. Se prohibía expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento, estableciéndose la nulidad de ese tipo de actos. Aunque en la práctica estas prohibiciones no se cumplieron, lo que ocasionó que a la fecha existan amargas disputas por parcelas, inclusive dentro de una misma familia de campesinos.

Al cancelarse con esta reforma esa tutela paternalista, se reconoce mayor capacidad a los hombres del campo para conducirse en un marco de plena libertad. Otorgando a los ejidatarios la posibilidad de ejercer todos los actos que son inherentes al derecho de propiedad; estableciéndose en la ley los requisitos y procedimientos conforme a los cuales podrán obtener el pleno dominio sobre sus parcelas.

Así la legislación actual reconoce tres tipos de tierras ejidales; las de asentamiento humano, que son inembargables, imprescriptibles e inalienables e incluyen la zona de urbanización, el fundo legal, la parcela escolar y otras áreas reservadas específicamente para los servicios del asentamiento:

Las tierras de uso común, que son aquellas que no se han reservado para el asentamiento del núcleo de población y que no han sido asignadas individualmente. Estas son inembargables, imprescriptibles e inalienables pero la Asamblea del ejido, por decisión de las dos terceras partes de los presentes en la misma, podrán transmitir el dominio de éstas a sociedades civiles o mercantiles en la que participen como socios;

Y las tierras parceladas, cuyos poseedores podrán usufructuarlas directamente u otorgar dicho uso o enajenarlas a otros ejidatarios o avecindados sin la autorización de la asamblea. Podrán con la aprobación de la asamblea, optar por el pleno dominio de su parcela, en cuyo caso quedarán sujetos a las disposiciones del derecho común, o conservarla como ejidal.

Por lo que al eliminarse la protección que existía a las tierras ejidales, y ahora que existe la abierta posibilidad de privatizar al ejido, puede ocasionar desde nuestro punto de vista, que un ejidatario sin los medios económicos necesarios para producir, necesitado de liquidez para mantener a los suyos, o ante las presiones de que pueda ser objeto, llámense autoridades municipales, comisariados ejidales, o caciques y ante una situación franca de desventaja, se vea tarde o temprano, obligado a vender su parcela al mejor postor. Y si es posible que las parcelas de un ejido cambien su régimen al de propiedad privada, es contradictorio que se intente mantener el carácter inalienable de las tierras de asentamiento humano o de uso común.

En opinión de Martha Chavez Padrón "el cambio profundo está en la transformación liberalizadora del régimen de propiedad ejidal y la nueva extensión de la parcela; su acceso a formás de asociaciones productivas más abiertas a la capacitación y al mercadeo, obviamente que estas reformás variaron las acciones, los procedimientos y los principios procesales que hasta ahora habían sido utilizados."⁹⁴

El expresidente Lázaro Cárdenas era de la opinión respecto a la titulación de las parcelas en propiedad privada que "de llevarse a cabo su titulación en plena propiedad, la reforma agraria comenzaría a entrar en el período de franca liquidación. La experiencia histórica mexicana así lo demuestra. En efecto, desde hace siglos se expidieron cédulas reales y decretos virreinales, que impedían las ventas, arrendamientos y cualquier clase de gravámenes sobre los terrenos y casas de las comunidades, para evitar que forzados por su pobreza, los enajenasen o los afectaran para hacer frente a sus necesidades, o bien para cubrir deudas contraídas en pésimas condiciones y también para evitar las invasiones y despojos de sus terrenos. Limitaciones que tendían, según las autoridades virreinales, a salvarlos de que llegasen a un estado de miseria y de explotación. En el siglo pasado, conforme a las leyes de reforma, las tierras de labor de las comunidades indígenas fueron fraccionadas y

⁹⁴ JORGE HERRERA VALENZUELA. CONFERENCIA. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. NUMERO 3. AÑO I. 1993. PAG. 16.

entregadas en plena propiedad a los comuneros, y sucedió que, a poco tiempo, los titulares las habían perdido y muchas comunidades habían desaparecidos.

Por lo tanto, el fraccionamiento en propiedad absoluta de los ejidos, daría origen nuevamente a la concentración de la propiedad y a la constitución de latifundios que hoy se quiere procribir⁹⁵.

Debido a este cambio tan drástico de una economía mixta a una economía neoliberal, en donde la mayoría de los habitantes del país no están preparados culturalmente, es importante y necesario que la Procuraduría Agraria este en una situación de alerta, avocándose firmemente, en la protección de los más necesitados. Le corresponde garantizar la estabilidad social y el tránsito hacia el nuevo régimen agrario.

Por lo que si vemos las facultades de la Procuraduría Agraria, como un organismo autónomo y con patrimonio propio, ésta cumple funciones de servicio social, defensa y promoción de los intereses campesinos, en papeles distintos de arbitro, interlocutor y avenidor; también defiende derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.⁹⁶ Además de que tiene un carácter conciliador que será determinante para prevenir conflictos sociales, buscando por lo tanto un ambiente de seguridad jurídica y paz social a efecto de encauzar a los productores agrícolas hacia un mejoramiento económico.

Se debe resaltar la importancia que pueden adquirir las organizaciones campesinas. Que si bien es cierto, con la creación de la Procuraduría Agraria, se intenta desaparecerlas, al menos eso creemos, su subsistencia dependerá proporcionalmente de la eficacia con la que funcione la Procuraduría, y la eficiencia y desinterés con el que se desenvuelvan las organizaciones en beneficio de sus agremiados.

⁹⁵ LAZARO CARDENAS. CARTA A GUSTAVO BAZ. GOBERNADOR DEL ESTADO DE MEXICO. 1959. EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS. PRESENTACION ELENA VAZQUEZ GOMEZ. SIGLO XXI. MEXICO. 1974. PAG. 126.

⁹⁶ ARTICULO 135. LEY AGRARIA.

Por lo que me sumo al pensamiento de la maestra Martha Chavez Padrón al referirse que "tenemos la obligación cívica de cuidar con esmero y prioridad la forma de detentar nuestras tierras, de hacerlas producir y dar de comer primero a nuestros compatriotas; luego, podremos darnos el lujo de exportar y de entrar a la diversidad atractiva de la actividad y tiempos mundiales"⁹⁷

Asimismo no hay que olvidar que "Somos herederos de un gran acervo histórico que no podemos extraviar en el acelerado, profuso y confuso existir contemporáneo; no podemos olvidar las gotas de sangre indígena que corren por nuestras venas y golpean en nuestras sienas los ecos genéticos de nuestro peculiar modo de ser. Ahora más que nunca es tiempo de hacer un alto en el camino para meditar prudente y detenidamente nuestros problemas políticos, sociales y jurídicos, en función de nuestras circunstancias pasadas y presentes, para diseñar nuestros siguientes pasos con fidelidad a nosotros mismos y, al mismo tiempo, participando del vivir mundial"⁹⁸.

c).- Consecuencias Económicas:

En la iniciativa de reformas al precepto constitucional ampliamente citado, se señala que la crisis agrícola en la producción de alimentos se debe básicamente al excesivo fraccionamiento de la tierras, así menciona que la mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas.

Si bien es cierto que la problemática de estos minifundios es antigua; así por ejemplo lo señalaba en 1970 el General Cárdenas, al comentar que "es cierto que el desgaste de la tierra y la falta de productividad del minifundio es signo alarmante para una amplia proporción del campesinado sin organización ni ayuda y que,

⁹⁷ MARTHA CHAVEZ PADRON, CONSIDERACIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, NUMERO 8, AÑO III, 1993, PAG. 68.

⁹⁸ MARTHA CHAVEZ PADRON, EL TEMA ANTIGUO DE LA TIERRAS. REVISTA RESPONSA, AÑO 2, NUM. 08, PAG. 6, ENERO DE 1997.

fundamentalmente, produce para el autoconsumo. Sería menester, dadas las características de la orografía territorial en que frecuentemente vive el minifundista y a su idiosincrasia, aplicar una política de mejoramiento de sus tierras y de creación de cooperativas de grado elemental para redimirlo gradualmente del autoconsumo y para que no se vea precisado a abandonar sus tierras, convirtiéndolo en parias errantes en busca de trabajo asalariado fortuito o de acomodo en los cinturones de miseria de las grandes ciudades⁹⁹. También lo es, que estos minifundios, sean ejidales o privados, funcionaron cuando recibieron los estímulos y ayuda adecuada.

"Por otra parte, la economía la rigurosa economía en el aprovechamiento del campo- también milita contra el minifundio. Peor aún si se trata de 'microfundio'. Convergamos en que si no hay producción, en condiciones razonables, tampoco puede haber justicia verdadera".¹⁰⁰

Lo que no se mencionó en la iniciativa de reformas citada, es que debido a las crisis económicas por las que hemos pasado, se implementaron medidas antiinflacionarias que afectaron directamente al sector agropecuario. Dichas medidas consistieron "primero, en los ochenta, se fijaron precios de garantía por debajo de los costos de producción de la mayoría de los productores; y después, en los noventa, los precios de los productos agropecuarios se han fijado de acuerdo con los precios internacionales sin considerar que estos están fuertemente subsidiados"¹⁰¹

Por lo que a mi juicio, la crisis del campo se debió entre otras cosas a la caída de las ganancias, resultado de bajos precios, altos costos en insumos, retraso tecnológico y falta de apoyo gubernamental y no sólo a la existencia del minifundio.

Otro de los conceptos que sobresalen en la nueva legislación agraria, es el que concreta que las superficies parceladas de los ejidos podrán ser enajenadas, teniendo

⁹⁹ LAZARO CARDENAS, CARTA A MANUEL AGUILERA. 1970. EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS, PRESENTACION ELENA VAZQUEZ GOMEZ, SIGLO XXI, MEXICO, 1974, PAG. 168.

¹⁰⁰ SERGIO GARCIA RAMIREZ, LA JUSTICIA AGRARIA, IMPRESOS CHAVEZ, MEXICO, 1995, PAG. 25.

como antecedente inmediato este nuevo principio, el mal desempeño productivo que tuvo el ejido a través de la historia de la reforma agraria, existiendo entonces ideas o pensamientos sobre el mismo, tal como que "el ejido, tal como se encontraba lejos de absorber o retener la mano de obra campesina, ha generado un desempleo másivo, que no ha culminado en un estallido social debido a la válvula de escape que significa la migración de millones de campesinos al vecino país del norte y al Distrito Federal. El ejido ya demostró que no es una solución al desempleo sino todo lo contrario, y con la agravante de que, además de no generar empleo, mantienen ociosos los recursos.

La posibilidad de arrendar o transmitir la propiedad ejidal generaría empleo y pondría a trabajar los recursos, pues quien adquiera la tierra, al ponerla a trabajar, necesitará mano de obra y probablemente contrate a los antiguos dueños o poseedores del ejido legalmente rentado o comprado."¹⁰²

No estoy totalmente de acuerdo; ya que si el ejido no funcionó adecuadamente, esto se debió no sólo a la falta de apoyo gubernamental, sino porque en su organización interior se crearon múltiples intereses que los fraccionaron en grupos claramente opuestos, ocasionando el fraccionamiento de las parcelas, con tan funestas consecuencias.

Creó que ante esta nueva situación totalmente capitalista, el ejidatario debido a su falta de capacidad económica y ante el apoyo insuficiente por parte de un Estado neoliberal, estará en condiciones obvias de desventaja en un mercado de libre competencia. Lo que podría ocasionar, que terminara vendiendo su parcela a un precio menor del real, para acabar ofertando su mano de obra, según la ley de la oferta y la demanda. Trabajando una tierra que fue suya por un salario mal pagado. Y en otros casos la migración a los centros urbanos, en busca de una mejor vida para los suyos.

¹⁰¹ ROBERTO DIEGO. LAS RAZONES, LOS SENTIDOS, LA FE Y LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. CUADERNOS AGRARIOS, NUEVA EPOCA, AÑO 2, NUMERO 5-6, MEXICO, 1992, PAG. 55.

¹⁰² LUIS PAZOS. CONCENTRACION DE LA TIERRA Y MERCADO. REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, NUMERO 3, AÑO UNO, 1993, PAGES, 57 Y 58.

Ahora bien, estas medidas que intentan reactivar económicamente al campo, no toman en cuenta o se olvidan, que el capital no tiene nacionalidad, por lo que de igual manera, sería necesario, que el producto de la inversión que se haga en el sector agropecuario, no abandone el País a las primeras de cuenta. Ya que que si se está comprometiendo la función social del Estado en vías de una recuperación económica, es prioritario que el mercado interno agropecuario se reactive en forma acelerada.

Lo que se puede evitar si se incentiva la asociación entre los ejidatarios y empresarios mediante la agricultura de contrato, donde aquellos aportarían sus tierras en arrendamiento y estos el capital. Aprovechando la mano de obra de los arrendadores sin necesidad de cambiar de régimen de propiedad, ni de invertir en la compra.

También al eliminarse la prohibición para adquirir fincas rústicas a las sociedades mercantiles, se establece un cambio radical en la Constitución. De igual manera en contra del espíritu del Constituyente de 1917.

Así se establece como límite a la propiedad de estas sociedades, de hasta 2500 hectáreas de riego o sus equivalentes. Y se deja a la ley reglamentaria la regulación de la estructura del capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación de extranjeros en dichas sociedades. Redefiniéndose así la propiedad privada en el campo.

Por lo que sí se considera que una hectárea de riego equivale a dos de temporal, cuatro de agostadero y ocho de bosque, monte o agostadero árido; una sociedad mercantil podrá poseer legalmente 2500 hectáreas de riego, 5000 hectáreas de temporal, 10000 hectáreas de buen agostadero, 20000 hectáreas de bosque, monte u otros tipos, 3750 hectáreas si son dedicadas al cultivo de algodón, 75000 hectáreas de explotaciones de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y arboles frutales.

Me parece hasta cierto punto exagerado este afán por levantar la productividad del campo, sin importar que se creen verdaderos latifundios legales, en donde los propietarios ya no serán los terratenientes de antaño, sino sociedades mercantiles. Sin perder de vista que la legislación actual no reglamenta sobre la constitución de consorcios mercantiles integrados por varias sociedades, que bien pudieran tener la propiedad sobre vastas extensiones agrícolas

Básicamente aun cuando la pequeña propiedad conserva sus límites, la sociedad mercantil puede tener un grupo de socios en donde cada uno de ellos posee el límite permitido, pero en conjunto significa la creación de grandes empresas agropecuarias.

De trascendental importancia es el desarrollo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con los Estados Unidos y Canadá, ya que nuestra situación actual, de un gran endeudamiento externo, déficit comercial, un aparato productivo totalmente ineficiente, una gran dependencia en alimentos, tecnología y capital externo, ocasiona que nos encontremos en una franca situación de desventaja ante estos países. Lo que podría ocasionar que en la búsqueda de producir y especializarse para los mercados extranjeros, descuidemos la satisfacción de la demanda nacional, al reducir subsidios, recortar recursos, castigando por lo tanto a los productores rurales nacionales; llámense propietarios o ejidatarios. De por si ya golpeados, que estarán en una situación desfavorable en contra de productos extranjeros a menor precio que los suyos.

Por eso es importantísimo crear una infraestructura con apoyos económicos más directos, con mejores técnicas y mecanismos de producción, a efecto de realizar una eficiente comercialización e industrialización de los productos agrícolas.

Todo esto sin mencionar la práctica desleal a la que somos objeto por nuestro "querido" vecino del norte. Citando como ejemplo el del embargo de aguacate, al estar utilizando una absurda política, que esta en franca contraposición con la parte final del artículo 754 del citado tratado, que dice " que ninguna de las partes podrá adoptar,

mantener o aplicar alguna medida sanitaria o fitosanitaria con la finalidad de, o a efecto de crear restricción encubierta al comercio entre partes”.

Si se toma en cuenta que la política salinista buscó establecer las condiciones para crear una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas por el Tratado de Libre Comercio. Será necesario que en contra de esta apertura comercial y de privatización, así como de la utopía de que serán la grandes empresas las que resolverán el problema de la modernidad, se estimule a todos los productores agrícolas. En especial a aquellos que gradualmente irán compactando sus parcelas en distintas formás de asociación, ya que la misma historia, así como la situación económica internacional nos ha demostrado que la gran empresa es incapaz de asegurar un desarrollo equilibrado, sustentable y con justicia social.

Por lo que de nueva cuenta cito a la Dra. Chavez Padrón, quien señala que "la doctrina de libre mercado tiene su parte conveniente; siempre y cuando no beneficie sólo a los grupos económicamente activos, altamente profesionales y pudientes, sino que también permee a las capas sociales hasta llegar a los grupos marginados, los desempleados y sobre todo, a los grupos étnicos aborígenes de los países subdesarrollados; siempre y cuando no se amenacen las tierras sobre las cuales viven y subsistenten. Estas consideraciones dentro del Derecho Agrario Mexicano deben de ser cuidadosamente sopesadas para dar prioridad al trato del ser humano y a la tierra de su sustento, por que el miedo puede causar rebeldías emocionales y materiales"¹⁰³

d).- Consecuencias Políticas:

Creó firmemente que de no existir las medidas necesarias o que estas no llegasen a efectuarse o a funcionar adecuadamente, la irrestricta inversión de capital privado en el agro mexicano, sin importar la procedencia de este, puede llegar a afectar

¹⁰³ MARTHA CHAVEZ PADRON. EL TEMA ANTIGUO DE LA TIERRAS. REVISTA RESPONSA. AÑO 2. NUM. 08. PAG. 6. ENERO DE 1997.

seriamente nuestra soberanía económica, ya de por sí maniatada por nuestros acreedores.

Mencionaba el General Cárdenas al respecto, que la búsqueda de la creación de un mercado interno "es válido para cualquier país latinoamericano que desea incrementar firmemente su propia economía sin comprometer su soberanía y hasta su destino histórico, cuando para alcanzar ese objetivo, se recurre a empréstitos extranjeros que condicionan la realización de un programa social, lesionando seriamente los intereses nacionales"¹⁰⁴.

Amen de que desde 1982, ese carácter social que tanto defendió el General Cárdenas ya no existe en nuestro país, con el establecimiento desde entonces del sistema económico neoliberal, que podría llegar a tener serias consecuencias en lo concerniente a la estabilidad política de la Nación.

"La política agraria ha de abarcar, en el contexto de los países en vías de desarrollo, el establecimiento de los medios adecuados para la creación de una microempresa rural de carácter familiar, a saber: créditos blandos, tasas pequeñas; períodos amplios de pago, instrucción tecnológica y, ante todo, seguridad en la tenencia de la tierra. La finalidad esencial se dirige a la creación de una clase media campesina que, en su momento, se encuentre preparada para constituirse competitivamente en los marcos internacionales que caracterizan al mundo de hoy".¹⁰⁵

Otra consecuencia también podría llegar a ser, que con el fin del reparto agrario y el paternalismo estatal se de por concluida la utilización de las masas campesinas con fines políticos y electorales.

¹⁰⁴ LAZARO CARDENAS, CARTA AL PRESIDENTE DE BOLIVIA, 1953. EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS, PRESENTACION ELENA VAZQUEZ GOMEZ, SIGLO XXI, MEXICO, 1974, PAG. 121.

¹⁰⁵ GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, HACIA UNA REFORMULACION DE LO AGRARIO, REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, NUMERO 3, AÑO II, 1994, PAG. 137.

e).- Consecuencias Culturales:

Si vemos como ejemplo de ilustración el siguiente pasaje escrito por Lázaro Cárdenas en donde "la enseñanza práctica de agricultura ha quedado grandemente rezagada en relación con su importancia para lograr un mejor aprovechamiento de la tierra y un mayor rendimiento para los campesinos. Trabajada en gran parte del País con los antiguos métodos, sin conocimiento de los cuidados y las formás elementales de las técnicas agrícolas, la tierra y los que la cultivan, sufren las consecuencias de una agricultura atrasada, que empobrece el suelo y agota prematuramente la fuerza humana"¹⁰⁶.

Y sin perder de vista que la situación no ha cambiado radicalmente, sobre todo en los Estados del centro y sur de la República. Tenemos como panorama entre el campesinado mexicano, que al no estar preparados culturalmente, frente a un marco de libre competencia, es indispensable que se les apoye no sólo con los medios económicos, sino con educación agrícola y tecnológica, amen de lo que significaría impartirles instrucción en general, a efecto de que aprovechen al máximo el medio orográfico con que cuentan y así no abandonen sus lugares de origen, en busca de mejor vida hacia las ciudades, donde son discriminados irracionalmente.

En caso de que un ejidatario cambie de régimen su parcela, y al estar dentro de un libre mercado, enajenara su parcela, podría tener como consecuencia, que si llegan a desaparecer poco a poco los ejidos, dejarán de existir con esas figuras antiquísimas en nuestra historia cultural. Instituciones que buscaron siempre consolidar la vida en comunidad.

Es por eso, sin intentar por mi parte de descubrir el hilo negro, que resaltar la importancia que tiene la educación para nuestro País; instruir adecuadamente al medio rural, tendrá consecuencias positivas, no sólo culturales, sino sociales y, económicas.

CAPITULO CUARTO

PERSPECTIVAS DE LA IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA CON EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

I.- Leyes Reglamentarias; La Ley Agraria y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

1.- Exposición de Motivos.

En la introducción de la exposición de motivos del proyecto de iniciativa de la Ley Agraria, reglamentaria al artículo 27 Constitucional, enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el día 7 de febrero de 1992, se reiteran los principios fundamentales de la reforma al artículo citado, que son "promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad"¹⁰⁷.

Menciona dicha iniciativa que en múltiples foros se recogieron las propuestas de los campesinos, por lo que esos debates y diálogos fueron incorporados al proyecto de la ley reglamentaria del artículo 27 citado, teniendo como aspectos primordiales, la claridad y sencillez en la nueva ley, la seguridad en la tenencia de la tierra y promover la justicia, la productividad y la producción entre los hombres de campo mexicanos.

Concluye señalando que "esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia. Ahora proponemos nuevas directrices en nuestras disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de

¹⁰⁶ LAZARO CARDENAS. CARTA A NORBERTO AGUIRRE. JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS. 1966. EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS. PRESENTACION ELENA VAZQUEZ GOMEZ. SIGLO XXI. MEXICO. 1974. PAG. 142.

¹⁰⁷ PROYECTO DE INICIATIVA DE LA LEY AGRARIA. REMITIDA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNION EL DIA 7 DE FEBRERO DE 1992.

nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La propuesta que hoy presento a su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos".¹⁰⁸

La exposición de motivos del proyecto de iniciativa de la nueva Ley Agraria, se divide en cinco puntos, siendo el primero "El Ejido y los Ejidatarios", de donde se menciona que se les otorga a los núcleos de población ejidal y comunal plena autonomía y libertad. En cuanto a la organización de estos; la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no son considerados como autoridades, sino como órganos de representación y ejecución; sus funciones son transparentes y sus reglas y operación sencillas.

La Asamblea General, compuesta por todos los ejidatarios del núcleo de población, es el órgano supremo del ejido. Le corresponde decidir sobre las cuestiones de mayor importancia para el núcleo de población, fijándose los requisitos y formalidades para su instalación y para el ejercicio de su facultad de resolución en casos especiales.

El comisariado ejidal será el responsable de la representación legal del núcleo y de la administración de sus bienes; mientras el Consejo de Vigilancia verificará su correcto ejercicio administrativo. La existencia de estos órganos no menosprecia la capacidad de la asamblea para que designe otros que tengan por finalidad el mejor aprovechamiento y administración de los recursos del ejido.

También se propone el reconocimiento de una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, que sirva como un medio más

¹⁰⁸ LOC CRT.

amplio de participación comunitaria, que opine y proponga en lo concerniente a servicios públicos y otros aspectos relativos al asentamiento.

Asimismo se permite la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros; además los ejidatarios podrán adoptar las formas de organización que ellos consideren más adecuadas, así como la celebración de cualquier contrato que diversifique riesgos e incremente sus ingresos. No se establecen restricciones específicas en materia de asociación, respetando la garantía constitucional en la materia. Se buscó propiciar la atracción de capitales y de nueva tecnología hacia el sector rural, intentando garantizar así el crecimiento sostenido de sus actividades productivas.

El segundo rubro en el que se divide esta iniciativa es el de "Protección a las Tierras Ejidales y Comunales", en donde se propone establecer una caracterización a las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Estas constituyen el patrimonio irreductible del núcleo de población ejidal, e incluyen la zona de urbanización y el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, además de las áreas específicamente reservadas para los servicios del asentamiento.

Las tierras de uso común son aquellas que pueden disfrutarse por todos los ejidatarios. El núcleo puede decidir aportarlas a una sociedad mercantil o civil en que participen como accionistas el núcleo de población o los propios ejidatarios, con el objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos, y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento, sin lesionar la naturaleza común de dichas tierras. Y finalmente las tierras parceladas cuyos derechos pertenecen a cada ejidatario.

Se restringe el plazo de contratación del uso o usufructo de tierras ejidales por terceros ajenos al ejido, y también se abre la posibilidad para que el ejidatario o el ejido puedan involucrar el usufructo de sus tierras, más no los derechos de la propiedad, como garantía para obtener crédito; previo el cumplimiento de formalidades que respalden la seguridad de la garantía, dándoles así a los ejidatarios mayor acceso al crédito, factor fundamental para el desarrollo y la producción.

Las tierras parceladas pueden ser disponibles sólo si la asamblea así lo determina y bajo un mecanismo de protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos. La protección que exige el texto constitucional impide, una vez que la parcela ha sido convertida a propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el examen del Notario Público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respeto a la preferencia por el tanto que se otorga en favor de ejidatarios y avecindados.

En esta ley se protege especialmente a las comunidades indígenas. Por lo que se reconoce y valora la vida comunitaria de asentamientos y pueblos. Las comunidades indígenas tienen una naturaleza más social que económica, que sólo puede concretarse por la autodeterminación; sin más limitación que la impuesta internamente para el aprovechamiento de su territorio y el respeto de los intereses individuales de sus miembros. Así sus tierras conservan el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, protegiéndolas de especulaciones y despojos.

Asimismo se reitera el derecho que todo núcleo de población tiene para obtener la restitución de las tierras que ilegalmente les fueran arrebatadas, por lo que se establece en la ley, la figura jurídica de la restitución. Además se fortalece este derecho con el respaldo del recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, en el evento que la resolución del Tribunal Unitario Agrario sea en perjuicio de los intereses del núcleo de población afectado.

El tercer tema en que se divide la exposición de motivos de esta iniciativa es el de "La Pequeña Propiedad", en donde se preservan los límites de esta, evitando así la manifestación de latifundios, que son un fenómeno de concentración nocivo, y se presume su existencia cuando han sido rebasados los límites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades mercantiles o civiles. La sanción al latifundio queda en manos, por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales, de las Entidades Federativas.

"Nuevas alternativas en la organización de la producción" es el siguiente punto de esta iniciativa, en donde se señala que al permitir la Ley Agraria diversas formas de asociación conforme al precepto constitucional, se pretendió abrir nuevas oportunidades a la asociación, incluida la participación de sociedades civiles y mercantiles en las actividades agrícolas, ganaderas o forestales; buscando de esta manera la canalización de mayores recursos al campo y la aplicación de mejores y nuevas tecnologías, que aumenten la productividad y rentabilidad en las actividades agropecuarias.

Manifiestan que toda vez que las actividades agrícolas, ganaderas o forestales son cada día más complejas, debido al medio económico en el que vivimos, es menester permitir el acceso a estas a las sociedades por acciones, ya que estas al tener ventaja en infraestructura sobre los productores individuales, contribuirá notablemente a la capitalización del campo.

La promoción y fomento de esta modalidad de participación se desarrollará bajo el principio de la no concentración ilegal de tierras, por lo que deberán observar estrictos mecanismos preventivos; así las sociedades mercantiles o civiles que se establezcan para actividades del campo deberán estar sujetas a un límite de veinticinco veces la pequeña propiedad individual, debiendo participar en ella por lo menos tantos socios como veces se excedan los límites individuales.

Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales que representarán el capital en tierras. Esta disposición permitirá verificar la tenencia y transferencia de acciones con derechos sobre la tierra, así como identificar en todo momento a sus titulares.

En el caso de la disolución de la sociedad, corresponderá a los socios tenedores de las acciones especiales, con exclusión de los demás socios, los derechos sobre la tierra. Se manifiesta la prohibición a las sociedades controladoras de detentar acciones que representen una extensión mayor a la autorizada. Esta ley establece que el Registro Agrario Nacional cuente con una sección especial en donde estén inscritos esta clase de sociedades, con datos de superficie, linderos y colindancias, propiedad de las sociedades y socios tenedores de las mismas, así como las operaciones de suscripción y transmisión de acciones que representen tierra y los demás actos, documentos o información que sean necesarios para vigilar su exacto cumplimiento.

En lo relacionado a la inversión extranjera en estas sociedades, la regulación corresponde técnicamente a la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, así como a la ley reglamentaria de la fracción primera del artículo 27 Constitucional, por lo que se hace la remisión pertinente en el texto de esta ley.

En el quinto tema en que esta dividida esta iniciativa, es el referente a "La Justicia Agraria" por el que se crea un órgano de procuración de justicia agraria, tratando así el Estado de instrumentar una manera ágil y eficiente de procurar la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Este órgano descentralizado de la Administración Pública Federal es la Procuraduría Agraria, que como función primordial tiene la de defender los intereses de esos hombres del campo, asesorándolos y representándolos ante las autoridades agrarias.

Al promoverse la instauración de Tribunales Agrarios en todo el País, se intenta dar solución a los conflictos agrarios existentes en nuestra Nación desde tiempos

remotos, así como al viejo reclamo de que estos, fueran resueltos por autoridades jurisdiccionales.

2.- La Ley Agraria.

Por lo que esta Ley Agraria, que fue promulgada el 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero del mismo año, consta de doscientos artículos, divididos en diez títulos, así como de ocho artículos transitorios.

Siendo el Primer Título el relativo a Disposiciones Preliminares; el Segundo correspondiente al Desarrollo y Fomento Agropecuarios, el Tercero versa sobre los Ejidos y Comunidades; el Cuarto trata sobre las Sociedades Rurales; el Quinto sobre la Pequeña Propiedad Individual de tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales; el Sexto Título regula a la Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales; el Título Séptimo que abarca a la Procuraduría Agraria; el Octavo que es el relativo al Registro Agrario Nacional; el Título Noveno correspondiente a los Terrenos Baldíos y Nacionales, y; el Décimo es el que señala el Procedimiento Jurisdiccional Agrario, mediante la justicia agraria.

Se tratará a continuación de describir el contenido de la Ley Agraria en relación con el artículo 27 constitucional, por lo que nos concentraremos en los títulos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo de la misma.

El título correspondiente a los ejidos y comunidades comienza con el artículo noveno de la Ley. En el mismo se reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos y comunidades, así como la propiedad de las tierras que les han sido dotadas o las que hubiesen adquirido por cualquier otro título. Además se reconoce la autonomía de los ejidos al establecer que operan de acuerdo a su reglamento interno sin más limitación en sus actividades que lo que establece la Ley (art. 10). Asimismo señala que

la explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por acuerdo de asamblea (art. 11)(reglamentarios de la fracción VII del artículo 27).

A continuación la Ley establece los requisitos para ser ejidatario; como se pierde dicha calidad, la facultad para designar a sus sucesores, de igual forma en cuanto a los avecindados. Posteriormente regula la organización, funcionamiento y constitución de los órganos del ejido.

El siguiente capítulo regula a las tierras ejidales, señala que se entiende como tierras ejidales las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. Por su destino la Ley las divide en: tierras para asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas (arts 43 y 44). Dentro de este apartado de la Ley agraria se encuentra el artículo 47 que es un reflejo claro del precepto constitucional ya que señala la limitación en la tenencia individual de la tierra del 5% del total de las tierras ejidales, así como la sanción que trae aparejada la violación a esta disposición legal y constitucional.

Los títulos cuarto y sexto regulan las sociedades que pueden constituir los ejidos o comunidades, las que no pueden sobrepasar los límites de la pequeña propiedad, además se regula el funcionamiento de las sociedades rurales, así como de las sociedades propietarias de tierras ganaderas, agrícolas y forestales.

De gran importancia es la reglamentación que el título décimo de la Ley Agraria realiza en relación con la procuración de justicia agraria; ya que es donde se establecen los requisitos y formalidades que deben observarse en los procedimientos que se ponen a consideración de los Tribunales Agrarios.

Siendo estos seis capítulos que son: I, Disposiciones Preliminares, II, Emplazamientos, III, Del Juicio Agrario, IV, Ejecución de las Sentencias, V, Disposiciones Generales y VI, Del Recurso de Revisión.

3.- El Juicio Agrario.

Por lo que nos permitiremos realizar un pequeño paréntesis, para intentar describir de una manera clara y sucinta, al nuevo proceso agrario.

Recordemos que al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, se tramitaron los procedimientos administrativos agrarios, a fin de que existiera una justa y equitativa distribución de tierra en nuestro País.

Con la finalidad de establecer un verdadero sistema de justicia agraria, de conformidad con la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, se crearon los Tribunales Agrarios, quienes vinieron a sustituir a las anteriores autoridades administrativas. Siendo éstos el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, cuya competencia y atribuciones analizaremos más adelante en el presente capítulo.

Debido a la naturaleza jurídica de cada uno, son los Tribunales Unitarios, los competentes para conocer de la generalidad de las controversias agrarias. Ante ellos se plantean todas las demandas de carácter agrario.

Así un juicio agrario se inicia con la presentación de la demanda, por la parte actora; la que debe de ser emplazada a la parte demandada, quien a su vez deberá comparecer a contestarla, y en su caso contrademandar o reconvenir al actor, el día de la audiencia que para tal efecto se señale.

Acto seguido y cumpliendo siempre con las reglas establecidas para la notificación y emplazamiento de las partes, así como de los terceros involucrados, se abre la audiencia; en donde las partes exponen oralmente sus pretensiones, ofrecen las pruebas que estimen conducentes y presentan a sus testigos o peritos.

Salvo las vicisitudes inherentes a cada controversia, tales como: la naturaleza o estimación de las pruebas ofrecidas, la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia. El Tribunal oír los alegatos de las partes y en seguida pronunciará su fallo.

Es menester que transcribamos parte del sexto párrafo del artículo 185 de la Ley Agraria que señala que; En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se logrará la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia.

Contra la sentencia definitiva de los Tribunales Unitarios Agrarios, procede el recurso de revisión, el que será resuelto a su vez por el Tribunal Superior Agrario. Pero para este caso, la resolución debe versar sobre controversias: por límites de tierras; restitución de tierras y; nulidad de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria.

Cuando se resuelva sobre los demás asuntos inherentes a la competencia de los Tribunales Unitarios, procede el juicio de Amparo Directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Asimismo procede este último recurso, en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Superior Agrario.

Es conveniente que de nueva cuenta cite al Dr. Sergio García Ramírez, quien en relación a los recursos en contra de los procedimientos agrarios señala: "El propósito de abreviar en la mayor medida posible la duración de los procedimientos agrarios condujo a limitar los supuestos en que procede la revisión, lo cual no implica privar a los particulares de los medios que necesitan para hacer valer sus derechos. Cuando no es posible intentar la revisión, cabe sostener el derecho mediante el juicio de amparo"¹⁰⁹.

¹⁰⁹ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ.- EL SISTEMA VIGENTE DE JUSTICIA AGRARIA. REVISTA QUORUM. AÑO II. NO. 27. ENERO 1994. PAG. 44.

El juicio agrario, al tratar de cumplir con lo plasmado en el artículo 27 Constitucional, relativo a la expedita impartición de justicia agraria, está dominado por varios principios jurídicos, que trataremos de señalar conjuntamente con los artículos de este título décimo (arts. 163 al 200 L.A.).

Este cuenta en sus primeros artículos (arts. 163 al 169), con las reglas básicas de todo procedimiento, así se encuentran plasmados entre los más importantes, el principio de defensa material, en relación a aquellos juicios en los que se involucren tierras de grupos indígenas, en los cuales se deben de considerar las costumbres y usos de estos. Asimismo el Tribunal deberá de asegurarse que los indígenas cuenten con traductores, además de que suplirán las deficiencias en los planteamientos de derecho de las partes, cuando estas sean ejidatarios o comuneros. (art. 164).

El principio de supletoriedad, que nos remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando no exista disposición expresa en este ordenamiento. (art. 167).

Como ya se señaló, es con la presentación de la demanda, que se inicia propiamente el juicio agrario, y en el artículo 170 de este ordenamiento se establece el principio de oralidad, al regularse que el actor puede presentar su demanda por escrito o simple comparecencia. Además se encuentra el principio de inmediación o celeridad al determinarse que la fecha de celebración de la audiencia, deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a diez días, contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento del demandado; con la advertencia de que en dicha audiencia se desahogarán las pruebas.

De los artículos 171 al 177 de este título, se norman las reglas procesales sobre el emplazamiento del demandado, el cual deberá realizarse por el Secretario o Actuario del Tribunal, así como de los citatorios a peritos, testigos y terceros. Mismos que se basan firmemente en los principios de concentración, rapidez y publicidad.

También en el artículo 178 se prevee el principio de oralidad al establecerse que el demandado puede contestar la demanda por escrito o simple comparecencia. Asimismo en el párrafo siguiente de este precepto se determina que "En la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustaran al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad o así lo disponga la ley".

En el siguiente precepto se plasma el principio de igualdad al establecerse que "será optativo para las partes acudir asesoradas. En caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no, con suspensión del procedimiento, se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria"(art. 179).

Congruentemente con los principios de oralidad, rapidez y publicidad en que debe sustentarse todo proceso, los artículos 180, 183 y 184 sancionan la incomparecencia a las audiencias del demandado, del actor o de ambos respectivamente. En cuyos casos deberán comprobar que fue por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

En otro orden de ideas, los artículos 181 y 182 regulan las formalidades de la demanda irregular y de la reconvención respectivamente.

Por su parte el artículo 185 de la Ley Agraria es la espina dorsal del juicio agrario, ya que regula el desarrollo y formalidades de la audiencia, así como de la sentencia. Es decir, es un proceso por audiencia, en el cual el Magistrado y las partes realizan en conjunto este procedimiento, ya que se dispone que tanto el actor primero, como el demandado después, expondrán oralmente sus pretensiones y ofrecerán las pruebas que estimen conducentes y presentarán a sus testigos y peritos, hasta llegar a la antesala de la sentencia.

Asimismo, y de conformidad con el principio de inmediación, aquella audiencia que no sea presidida por el Magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno.

También en este artículo, podemos observar el principio de celeridad o de economía procesal, ya que es en esta audiencia donde deberán hacerse valer todas las acciones y excepciones, sin sustanciar artículo o incidente de previo y especial pronunciamiento. Salvo claro, cuando quede debidamente demostrada la procedencia de una excepción dilatoria.

Asimismo se encuentra el principio inquisitivo ya que se faculta al Magistrado a hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia; carear a las personas entre sí o con testigos; examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos.

Los artículos 186, 187 y 188 de este ordenamiento regulan a las pruebas; así podemos observar que se consagra la mayor amplitud de la prueba y la sujeta a las reglas de la crítica sana o libre convicción fundada en la razón y en la experiencia. (art. 186). La carga de la prueba les corresponde asumirla a las partes, respecto de los hechos constitutivos de sus pretensiones (art. 187). Sin embargo el Magistrado puede, acorde con el principio inquisitivo, ordenar las medidas que estime pertinentes para la mayor determinación de una prueba, cuando considere que es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto; debido a la importancia de la misma, se permite cuando la estimación de las pruebas amerite un estudio más detallado, citar a las partes para oír sentencia dentro de un término que no exceda en ningún caso, de 20 días contados a partir de la audiencia. (art. 186).

Las sentencias que emitan los tribunales deberán dictarse a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los

hechos y los documentos, en conciencia, fundadas y motivadas. Principio de verdad material.

De conformidad con los principios de inmediación y celeridad, los siguientes artículos de este título versan sobre: la inactividad procesal por parte del actor durante cuatro meses produce la caducidad de la instancia (art. 190); los tribunales deben de proveer la inmediata y eficaz ejecución de sus sentencias (art. 191); las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con lo principal, salvo que por su naturaleza se deban resolver antes, pero en ningún caso se formará artículo previo y especial pronunciamiento (art. 192); respecto de los plazos no hay días ni horas inhábiles (art. 193) y; se permite el uso de formatos para mayor facilidad y rapidez del despacho (art. 197).

El único recurso que prevee la Ley Agraria es contra las sentencias de los Tribunales Unitarios que resuelvan en primera instancia es el recurso de revisión, el cual esta regulado por los artículos 198, 199 y 200 de la Ley Agraria de este ordenamiento. Asimismo se señala la procedencia del recurso de amparo.

De esta manera se observó que este título de la nueva Ley Agraria, se rige por los principios de legalidad, igualdad entre las partes, defensa material, oralidad, inmediación, concentración, celeridad, verdad real o histórica, publicidad y rapidez.

Al acatarse estos principios el procedimiento del juicio agrario se vuelve excluyente de formalidades excesivas, incidentes y recursos intraprocesales.

Por la importancia de este tema, me permito citar al maestro Adolfo Gelsi Bidart, quien señala "Para México, país tan consustanciado desde 1907 con la realización de una reforma agraria efectivamente justa para todos los campesinos y -me permito subrayarlo- ante todo para los indígenas, es decir, para los americanos más autóctonos de todos los que han nacido en nuestro continente, la magnitud del problema, el número

de gente involucrada, la significación nacional que reviste, requiere indispensablemente - y a ello, afortunadamente se ha llegado- a una justicia agraria especializada en el conocimiento y en la vocación de servicio y un número suficiente de jueces que puedan aplicarla en tiempo y forma¹¹⁰.

Asimismo con la promulgación de esta Ley se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demásías y la Ley del Seguro Agropecuario y de vida campesino (artículo segundo transitorio), así como la Ley de Fomento Agropecuario, salvo lo relativo a las disposiciones que rigen el fideicomiso de riesgo compartido (artículo sexto transitorio).

De singular relevancia es el artículo tercero transitorio ya que señala que la Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga, se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. A efecto de que una vez que se encuentren en estado de resolución se turnen a los Tribunales Agrarios para que estos resuelvan en definitiva.

Por lo que respecta a las acciones mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictámen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en los que en el futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992".

Esta ley sufre su primera reforma mediante decreto del 30 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio del mismo año, por la que se reforman los artículos 166, 170, primer y segundo párrafos; 185, fracción sexta y 198,

¹¹⁰ ADOFLO GELSI GIDART, PROCESO Y REFORMA PROCESAL AGRARIA EN MEXICO. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO. TOMO XLV. NUM. 199-200. ENERO- ABRIL DE 1995. PAG. 216.

fracción I; y se adicionan los artículos 173, con los párrafos segundo a séptimo; el 180 con un párrafo segundo; y el 191 con los párrafos segundo a cuarto.

Siendo esta reforma de carácter esencialmente procesal; se modifica la regulación de la suspensión del acto de autoridad, que anteriormente se regulaba por las disposiciones relativas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para ser regulada por lo que al respecto del amparo indirecto previene la Ley de Amparo (artículo 166).

Previamente, ante la demanda por comparecencia, era el Tribunal Unitario Agrario el encargado de elaborarla por escrito, con esta reforma se prevé la posibilidad de solicitar a la Procuraduría Agraria que coadyuve en su elaboración por escrito (artículo 170, primer párrafo).

En lo concerniente al desahogo de pruebas en la audiencia de ley, se prevé que aquellas que por su especial naturaleza no puedan ser desahogadas en la misma, el Tribunal Unitario proveerá lo necesario a efecto de estas se desahoguen en un plazo de quince días (artículo 170, segundo párrafo).

En los casos de emplazamientos o notificaciones personales, y previa certificación de que no pudieron realizarse, debido a que no se encontró a la persona o se desconoce su domicilio, se podrán realizar por edictos; los cuales se publicaran dos veces dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación y en el periódico oficial, ambos del Estado en donde se encuentre el inmueble materia del litigio (artículo 173, segundo párrafo).

Con esta reforma se trató de resolver uno de los problemás más graves que se le presentaron en la práctica a los tribunales agrarios en materia de notificaciones, ya que el retardo en las notificaciones impedía el ágil desarrollo del proceso agrario.

Estas notificaciones surtirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de la última publicación (tercer párrafo). En caso que el interesado no se presentara durante este término o no comparezca a la audiencia, las notificaciones siguientes se le harán en los estrados del Tribunal (cuarto párrafo). Sin menoscabo de estas notificaciones, el Tribunal podrá hacer uso de otros medios de comunicación masiva, para hacerlas del conocimiento de los interesados (quinto párrafo). Los interesados que acudan por primera vez a una diligencia judicial ante el Tribunal, deberán señalar domicilio en la población en que tenga su sede principal el Tribunal. (sexto párrafo). En caso de no señalar domicilio para notificaciones, estas se harán en los estrados del Tribunal (séptimo párrafo).

En el caso de que si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, la parte que obtuvo la sentencia favorable podrá aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia de tal circunstancia en el acta que levante el actuario. En caso de inconformidad, se presentarán al actuario los alegatos de las partes, para que el Tribunal del conocimiento dicte resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y apruebe el plano definitivo (artículo 191).

Estos cambios tienen como rasgo común a juicio del Dr. Sergio García Ramírez: "mejorar las garantías de los campesinos que acuden en demanda de justicia; ampliar sus derechos; favorecer el avenimiento y las soluciones consensuales; asegurar la pulcritud jurídica y administrativa en la actividad de los órganos de esta justicia especializada"¹¹¹. conceptos que quedaron plasmados en la palabra garantías, así el mismo autor nos señala que con esta reforma a la ley, se reiteran y mejoran las siguientes garantías: "de imparcialidad y objetividad del órgano jurisdiccional, en cuanto a las demandas y a las contestaciones por comparecencia; garantía de seguridad jurídica, mediante la calificación de los convenios judiciales que celebran las partes, a los que se otorga autoridad de sentencia; garantía de conocimiento para efectos de

¹¹¹ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ. LA JUSTICIA AGRARIA. PRIMER AÑO DE LA JUSTICIA AGRARIA. INFORME 1992-1993. IMPRESOS CHAVEZ. MEXICO, 1995. PAG. 105.

audiencia y defensa, con la fijación de un sistema de notificaciones y señalamiento de domicilio que tome en cuenta las características del medio agrario, que no son idénticas por supuesto, a las del medio urbano. De esta forma se sale del sistema de edictos que se sujetaba al Código Federal de Procedimientos Civiles, y se establece un régimen propio más adecuado para el derecho social agrario; garantía de defensa, en el ámbito del desahogo de pruebas y en la confesión de la demanda, específicamente; garantía de satisfacción del interés jurídico por medio de la sentencia, mediante la suspensión del acto de autoridad agraria, que se regulaba conforme a la Ley de Amparo, y a través de un régimen razonable y claro para resolver los casos de imposibilidad de ejecución de sentencias, por obstáculo material o jurídico infranqueable".¹¹²

La Ley Agraria es el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México. Así en su artículo primero se establece que "la presente Ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República", es por lo tanto una típica ley reglamentaria constitucional, ya que queda perfectamente localizada entre los ordenamientos que emanan de la Constitución, a los que se refiere el artículo 133 Constitucional como Ley Suprema de toda la Unión; así nos atrevemos a citar a Mario de la Cueva quien señala que "todas las normás que emanan materialmente de la norma fundamental, son Derecho Constitucional".¹¹³

Las instituciones centrales del régimen agrario se hallan recogidas en la Ley Agraria, que considera la política de desarrollo y fomento agropecuario, los sujetos del derecho agrario, las formas de tenencia de la tierra, las operaciones a propósito del uso y aprovechamiento de los inmuebles rurales, y diversas instituciones llamadas a intervenir en este ámbito. Teniendo esta Ley entre sus propósitos la seguridad en la tenencia de la tierra, ofreciendo por lo tanto seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, garantizándola mediante un nuevo instrumento de justicia agraria.

¹¹²IDEM. PÁGS. 105 A 107.

¹¹³MARIO DE LA CUEVA. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. ED. PORRÚA. 1ª ED. MÉXICO, 1982. PP. 113-114.

Como consideración final, me permito hacer mío el comentario del maestro Gregorio Rodríguez Mejía, quien señala en relación a la Ley Agraria, "Las magníficas intenciones del proyecto de Ley Agraria deberán ser secundadas por los aplicadores de ésta; en caso contrario se caerá en el viejo vicio de la burocracia y continuará la carencia de seguridad jurídica en el campo"¹¹⁴.

4.- La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios es reglamentaria de la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Carta Magna. Así en ella se establece que la organización y estructura de los Tribunales Agrarios correspondan con la naturaleza de las funciones que tiene a su cargo; de manera que la impartición de justicia en el campo sea ágil, pronta y expedita. Así con la creación de los Tribunales se suple el procedimiento mixto-administrativo-judicial que se había seguido con La Ley Federal de Reforma Agraria, por uno fundamentalmente jurisdiccional a cargo de Tribunales Autónomos.

Se insiste en la necesidad de dar seguridad a los productores rurales por medio de un adecuado y eficaz sistema de administración de justicia agraria, garantizando de esta manera la seguridad jurídica en el campo, por medio del establecimiento de mecanismos y reglas claras para la solución de controversias en materia agraria. Así como se señaló en la correspondiente iniciativa, se propone un ordenamiento accesible y claro para sus destinatarios, que se convierta en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demandan los hombres del campo.

Este ordenamiento orgánico fue promulgado conjuntamente con la Ley Agraria el 23 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Así La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuyo tema exclusivo es el de los Tribunales Agrarios, consta de treinta artículos principales, más cinco transitorios. En

¹¹⁴ GREGORIO RODRIGUEZ MEJIA. BOLETIN MEXICANO DEL DERECHO COMPARADO. NUEVA SERIE. AÑO XXXI. NUM. 78. SEP-DIC. 1993.

ella se cuentan ocho capítulos a saber; I, Disposiciones Generales, II, Del Tribunal Superior Agrario, III, De Los Magistrados, IV, De La Designación de Magistrados, V, De los Tribunales Unitarios, VI, Del Secretario General de Acuerdos y demás Servidores Públicos, VII, De los Impedimentos y las Excusas y VIII, De las Responsabilidades.

Los artículos cuarto y quinto transitorios establecen medidas en lo que respecta al procedimiento para el despacho de las acciones anteriores a la promulgación de los ordenamientos de 1992, tales como dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, y nuevos centros de población, así como la atención de los demás casos litigiosos pendientes de solución anteriores a dichos ordenamientos.

Así, el artículo cuarto señala que "en relación con los asuntos a los que se refiere el primer párrafo del artículo tercero del Decreto por el que se reformó al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que se encuentren actualmente en trámite, pendientes de resolución definitiva, se pondrán en estado de resolución y se turnaran los expedientes debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que este entre en funciones, para que, a su vez:

I.- Turne a los Tribunales Unitarios para su resolución, según su competencia territorial, los asuntos relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; o

II.- Resuelva los asuntos relativos a ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, así como creación de nuevos centros de población.

Si a juicio del Tribunal Superior o de los Tribunales Unitarios, en los expedientes que reciban no se ha observado la garantía de audiencia, se subsanará esta deficiencia ante el propio tribunal.

De esta manera se ordena la transferencia de los expedientes debidamente integrados y, por ello, en estado de resolución. Lo cual significa, que las autoridades anteriormente encargadas de los procedimientos agrarios en la materia indicada, tales como, las Comisiones Agrarias Mixtas, Gobernadores de los Estados, Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Secretario de la Reforma Agraria, deben continuar el procedimiento en los términos del artículo constitucional reformado, así como en la Ley Federal de la Reforma Agraria derogada, hasta agotar todos los actos previos a la Resolución Presidencial. restando sólo la resolución definitiva que correspondía al Presidente de la República hasta antes de las reformas.

En el artículo quinto se manifiesta que "los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los Tribunales Unitarios, de acuerdo con su competencia territorial. Refiriéndose de esta manera este artículo a asuntos que se encuentran en trámite ante la autoridad administrativa competente para conocer de ellos; evitando así que se concluyera el procedimiento ante esas autoridades, remitiéndose al Tribunal Superior para que este a su vez los remita a los Unitarios, permitiendo así un tratamiento jurídico más expedito y con mayor garantía de esos asuntos litigiosos en trámite.

De la experiencia recabada en el transcurso de un año, los Magistrados del Tribunal Superior plantearon al Ejecutivo Federal algunas reformas a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, de esta manera se promulga el Decreto de reformas del 7 de julio de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio del mismo año. Por el cual se reforman los artículos octavo, fracción III y IV; noveno, fracciones I, II y V y último párrafo; y se adicionan las fracciones XII a XIV al artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Siendo los aspectos significativos de esta reforma los siguientes: se atribuye al Tribunal Superior Agrario la facultad de resolver sobre las renunciaciones de los Magistrados, así como la concesión de licencias (fracción III, artículo octavo); y en los casos de que la ausencia del Magistrado no exceda de quince días, se podrá autorizar al Secretario de Acuerdos adscrito al Tribunal de que se trate a efecto de que lo supla (fracción cuarta).

Se amplía la jurisdicción de los Tribunales Unitarios, para que estos conozcan de conflictos de límites entre un núcleo de población y sociedades o asociaciones, independientemente de la forma que estas revistan; ya que anteriormente conocían únicamente de conflictos de naturaleza mercantil. (Artículo noveno, fracción primera y artículo 18, fracción primera).

Se incluye un procedimiento para establecer, interrumpir y modificar la jurisprudencia que dicte el Tribunal Superior, determinando su obligatoriedad para los Tribunales Agrarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario. Para fijar jurisprudencia se requieren cinco sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario y aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados. Asimismo el Tribunal Superior Agrario resolverá que tesis deba observarse, en los casos en que existan tesis contradictorias en sentencias dictadas por diversos Tribunales; sin que esta resolución afecte la situación jurídica concreta derivada de las sentencias que hubieren ocurrido en contradicción (artículo noveno, fracción quinta)-

Se señala asimismo que en todos los asuntos que conozca el Tribunal Superior Agrario, al Magistrado ponente le corresponde instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterlo a aprobación; ya que anteriormente este mecanismo estaba previsto únicamente para los recursos de revisión (artículo noveno, último párrafo).

Se amplía la jurisdicción de los Tribunales Unitarios para resolver sobre la restitución de tierras no únicamente a los núcleos de población, sino también a sus integrantes (artículo 18, fracción segunda).

El artículo 18 es adicionado con tres fracciones, así se le da competencia a los Tribunales Unitarios para que conozcan de las controversias que se puedan suscitar con motivo del cumplimiento de los contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por el núcleo de población o los ejidatarios, a que hace referencia el artículo 45 de la Ley Agraria (fracción décimo primera); también conocerán de la reversión de los bienes expropiados a los núcleos de población ejidal o comunal, cuando dichos bienes se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo;, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública (fracción décimo segunda); se faculta además a los Tribunales Unitarios para que resuelvan sobre la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción sexta del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa verificación de que se encuentren apegados a derecho (fracción décimo tercera).

De singular importancia es el artículo segundo transitorio de esta reforma, ya que mediante éste, se establece que se podrá contar con una sala auxiliar a efecto de resolver los asuntos a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 27 Constitucional.

Una vez más cito al doctor Sergio García Ramírez, quien nos señala las garantías que se mejoran con esta reforma a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así estas son: la integración adecuada y oportuna del órgano jurisdiccional y sus auxiliares, en general; por el sistema de nombramientos y el servicio judicial de carrera y en particular por la suplencia de Magistrados en ausencias breves; de competencia suficiente de los Tribunales Agrarios en razón de la materia, de los Tribunales Unitarios y del Superior Agrario; de seguridad jurídica, en la homologación y ejecución de laudos, así como el establecimiento por parte del Tribunal Superior Agrario, de jurisprudencia

vinculante para los Tribunales Unitarios Agrarios, a través de cinco en el mismo sentido, o de la resolución de contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Unitarios; de justicia expedita, en lo que atañe a las atribuciones del Magistrado ponente para instruir el procedimiento en todas las causas que competen al Tribunal Superior Agrario y la posibilidad de constituir una sala auxiliar del Tribunal Superior Agrario.

II.- Procedimiento Jurisdiccional de los Tribunales Agrarios.

a).- Los Tribunales Unitarios Agrarios.

La fuente normativa natural para la atribución de competencia a los Tribunales es la Ley Orgánica de estos. Así en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se fijan las hipótesis de competencia material de los Tribunales Unitarios: " los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer:

- I.- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II.- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes; contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
- III.- Del reconocimiento del régimen comunal;
- IV.- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- V.- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

- VI.- De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios, avocindados entre si; así como las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población;
- VII.- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- VIII.- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;
- IX.- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;
- X.- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- XI.- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;
- XII.- De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;
- XIII.- De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a disposiciones legales aplicables; y
- XIV.- De los demás asuntos que determinen las leyes.

Por lo que respecta a la fracción primera del artículo 18 citado, el conflicto ocurre entre ejidos, o entre comunidades, o entre ejidos y comunidades. Se trata por lo tanto, de un conflicto colectivo, ya que afecta a personas morales o colectivas del derecho agrario, no a individuos ejidatarios o comuneros cuyos litigios se hayan considerados separadamente. Asimismo de las controversias que ocurran entre aquéllos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

En la fracción segunda se señala a la restitución, entendiéndose por este concepto todas las hipótesis en que el pretendiente de justicia intenta recuperar un bien

que le pertenece; desde los supuestos históricos de la restitución, hasta los casos comunes de reclamación por la indebida ocupación de tierras, bosques y aguas.

En lo que respeta a la fracción tercera del citado ordenamiento, del reconocimiento del régimen comunal. Cabe añadir aquí otros supuestos de competencia no previstos en el artículo 18, pero estrechamente vinculados con la hipótesis a la que se refiere esta fracción. Así la restitución, el reconocimiento y titulación de bienes comunales, son determinados en el primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto que reformó en 1992 al artículo 27 constitucional, vinculado con el primer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria y especialmente, la fracción I del artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que asigna a los Unitarios la decisión en aquellas cuestiones. Asimismo en el artículo 49 de la Ley Agraria, encarga a los Tribunales Agrarios el conocimiento sobre la restitución de bienes a núcleos de población comunal o ejidal. También conviene invocar al artículo 98 de la Ley Agraria, ya que especifica las fuentes del reconocimiento de un núcleo como comunidad.

En su fracción cuarta, al hablar de autoridades agrarias, se entiende que se trata de autoridades públicas u oficiales que tienen por mandato de ley, atribuciones en materia agraria, aunque su denominación no incluya esta calificación. Lo son así, los funcionarios de cualquier ámbito del Estado que deben aplicar normás agrarias con el objeto de actualizar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones de derecho agrario. En cambio no son autoridades agrarias los órganos de gobierno o vigilancia de los núcleos de población. Es por lo tanto un contencioso administrativo en materia agraria, ya que el conflicto se plantea entre la autoridad emisora del acto y el particular que lo combate.

El tema que abarca la fracción quinta del citado ordenamiento es muy amplio, puesto que permite el acceso de múltiples cuestiones a la competencia de los Tribunales Unitarios, ya que las controversias que se susciten a propósito de los

derechos de ejidatarios y comuneros, o bien, de ejidos o comunidades, son conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales. Teniendo este carácter tanto las pertenecientes al ejido o a la comunidad, y aprovechadas por éstos, como las usufructadas por los ejidatarios o utilizadas por los comuneros. Bajo este precepto se encuadran también las contiendas relacionadas a la privación de derechos agrarios, turnadas por cierto por las Comisiones Agrarias Mixtas a los Tribunales Agrarios.

En su fracción VI, dicho artículo señala a las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre sí. Es también muy extenso ya que califica el conflicto agrario entre sujetos de diferentes categorías agrarias, es decir personas físicas, en donde no se contemplan a los pequeños propietarios, ni a sociedades o asociaciones.

Además de las controversias que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población: comisariado ejidal, consejo de vigilancia, asamblea de comuneros, etc.

El ámbito del derecho sucesorio agrario se encuentra contemplado en la fracción séptima del artículo 18, así es conveniente que recordemos una serie de normas sobre la transmisión de derechos por causa de muerte, que en el derecho agrario tienden a mantener el inmueble sin divisiones, para evitar la pulverización de las propiedades y garantizar la productividad en el campo. De esta manera se estipula en la sucesión de derechos sobre parcela, la voluntad del causante (art. 17 L.A.) y a falta de ésta, por designación de la ley (art. 18 L.A.). Previéndose en ambos artículos, de la transmisión en favor de uno de los hijos del ejidatario o de uno de sus ascendientes.

En la fracción VIII se establece la competencia de los Tribunales Unitarios en las nulidades resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias. Teniéndose como común denominador de que se trata de actos que se celebraron con un vicio de forma, afectando así la validez de dicho acto o contrato. Señalando como

ejemplo, aquellas asambleas que no se celebraron conforme a las normas por las que están reguladas.

En cuanto a las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria que señala la novena fracción del multicitado ordenamiento, debe de ser una facultad que se ejerce previa demanda del sujeto afectado y se refiere exclusivamente a conductas omisivas de la Procuraduría Agraria; no a conductas activas de esta, aunque de ellas pudiera derivar perjuicio para los reclamantes potenciales. La resolución del Tribunal podrá ser condenatoria para la Procuraduría y aparejar la determinación de la actividad que ésta deba desarrollar en defensa de los intereses de quien presentó la demanda.

Las controversias relativas a la celebración de los contratos a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria, señalada en la fracción XI del artículo 18, es una facultad que deriva de la reforma de 1993, por el cual se persiguió como propósito agrandar de manera conveniente el ámbito de competencia de los Tribunales Unitarios, en forma que puedan conocer de la más amplia gama de relaciones jurídicas a propósito de actividades agrarias. Así los contratos mencionados en el artículo 45 de la Ley Agraria, son contratos de asociación o aprovechamiento en relación con tierras de uso común, celebrados por el núcleo de población, y del mismo carácter en relación con tierras parceladas, celebrados por los ejidatarios titulares de ellas.

En su fracción XII se señala la competencia de estos Tribunales en materia de la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria. También aparece este texto con las reformas de 1993, en la que la reversión está vinculada a la expropiación de tierras ejidales para atender un fin de utilidad pública. Se plantea la reversión, es decir la entrega del bien expropiado a una persona o institución diferente de aquella en cuyo favor se hizo la expropiación, cuando el bien se destina a un fin distinto el previsto en el acto expropiatorio, o cuando no se ha cumplido la causa de interés público.

La ejecución de laudos arbitrales en materia agraria que señala la fracción décima tercera del artículo 18, obedece a la necesidad de establecer la naturaleza y consecuencias jurídicas de las resoluciones que adopten instituciones o particulares, ajenos al Tribunal, a propósito de litigios agrarios. La letra y el espíritu del derecho agrario favorecen ampliamente la composición entre los litigantes y, en todo caso, el arreglo de sus diferencias mediante intervención de un tercero que, a título de árbitro, dirima la controversia y emita un laudo que funciona como acto equivalente del pronunciamiento jurisdiccional. Así el Tribunal Unitario tiene la obligación, una vez que sea dictado el laudo por el árbitro designado por las partes, de; a) la verificación de que el laudo se encuentra apegado a derecho e incorporación del mismo a la calidad de mandamiento jurídico individualizado; es decir la homologación correspondiente, y b) la ejecución de ese laudo, que en tal virtud, adquiere la misma eficacia de una sentencia formal.

En la fracción décima cuarta, se señala un texto acostumbrado en los ordenamientos acerca de atribuciones, facultades o deberes de las autoridades, por el cual se remite a otras normas, así " los demás asuntos que determinen las leyes". Por lo que se recogen casos de competencia no previstos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre los que podemos señalar citando al Dr. Sergio García Ramírez¹¹⁵:

a).- Procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios, controversias parcelarias u otras acciones agrarias que se encontraban en trámite ante las autoridades que fueron competentes para resolver dichas controversias, al amparo de las normas anteriores a las disposiciones agrarias que iniciaron su vigencia en 1992 (artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con el último párrafo del artículo tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 27 constitucional y con el tercer párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Agraria.

¹¹⁵ DERECHO PROCESAL AGRARIO. DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ. PORRUA 1993. PÁGS 230-231.

b).- Reconocimiento de la calidad de avecindado, cuando no se hubiese obtenido con consentimiento, a través de la asamblea general del ejido (art. 13 de la Ley Agraria). se trata pues de una controversia entre el individuo y la asamblea del ejido.

c).- Reconocimiento de la calidad de ejidatario, también cuando no resulte posible acreditarla por los medios comunes del certificado de derechos agrarios o el certificado parcelario o de derechos comunes (artículo 16 de la Ley Agraria). Plantea también la hipótesis del conflicto entre el ejidatario y la autoridad emisora del certificado o entre aquél y la asamblea del núcleo de población correspondiente. La resolución del Tribunal Superior hace las veces de certificado (artículo 78 de la Ley Agraria)

d).- Promoción de la venta de los derechos de un ejidatario fallecido, cuando no hay sucesores designados por el causante, o los designados no pueden heredar, y tampoco hay sucesores legales (artículo 19 de la Ley Agraria). A este respecto puede haber contención, si hay opositores a esa venta o interesados que sostengan tener derechos sucesorios. De no ser así, la hipótesis se reconduciría a la jurisdicción voluntaria.

e).- Ejecución de la garantía, cuando el ejido o los ejidatarios han otorgado bajo aquel concepto el usufructo de tierras e incumplen la obligación garantizada de ese modo (artículo 46 de la Ley Agraria). A este respecto, el referido artículo 46 dispone que en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor por resolución del Tribunal Agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado.

f).- Prescripción adquisitiva de derechos sobre la parcela o las tierras (artículo 48 de la Ley Agraria), por medio del cual existe la posibilidad de la adquisición de derechos a través de la posesión, con efectos prescriptivos.

g).- Restitución de bienes a núcleos de población ejidal o comunal (artículo 49 de la Ley Agraria)

h).- Impugnación de la asignación de tierras que haga la asamblea de ejidatarios (artículo 61 de la Ley Agraria). Esta impugnación puede provenir de un veinte por ciento o más de los ejidatarios del núcleo respectivo, quienes actuarán en forma directa ante el Tribunal o recurrirán a este por medio de la Procuraduría Agraria, que los representará o asistirá en la defensa de sus pretensiones; puede plantearse también, por medio de oficio de la Procuraduría Agraria, ya sea por sí misma o en representación legal de los intereses de los ejidatarios, cuando a juicio del procurador se presuma que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público; en cuyo caso el Tribunal dictara las medidas necesarias para lograr la conciliación; y puede formularse individualmente por los perjudicados en sus derechos con motivo de la asignación de tierras.

i).- Distribución de la indemnización entre los ejidatarios cuyos derechos fueron afectados por una expropiación (artículo 96 de la Ley Agraria).

j).- Inconformidad con la resolución de la Secretaria de la Reforma Agraria en que culmina el procedimiento de deslinde de terrenos baldíos y su conversión a nacionales (artículo 160 Ley Agraria).

k).- Negocios agrarios de jurisdicción voluntaria (artículo 18, fracción X, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Es una función administrativa conducente al cercioramiento sobre ciertas situaciones, hechos u objetos, en previsión de conflictos o con independencia de futuras controversias. No incluye la existencia de un litigio y por lo tanto tampoco apareja un contradictorio entre partes, que sostiene encontradas pretensiones, ni culmina en una sentencia.

Ni el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios ni la Ley Agraria regulan el procedimiento de jurisdicción voluntaria. Por lo tanto, es preciso acudir a la ley supletoria, que en este caso lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles. Así dicho ordenamiento en su artículo 530 estatuye el contenido de la jurisdicción voluntaria, en su concepto general, señala "la jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez, sin que este promovida ni se promueva cuestión alguna entre las partes determinadas". Entre los negocios más característicos de la jurisdicción voluntaria figuran las informaciones ad perpetuam, dirigidas a satisfacer un interés jurídico a propósito de un bien inmueble, generalmente con el propósito de adquirir o comprobar derechos reales.

Actualmente se encuentran en funciones cuarenta y dos Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en toda la República, siendo éstos:

Tribunal Unitario Agrario Distrito Uno; con sede en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Dos; con sede en la ciudad de Mexicali, Baja California, y con sede alterna en la ciudad de Ensenada, Baja California y teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Tres; con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, teniendo como competencia el territorio sur de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Cuatro; con sede en la ciudad de Tapachula, Chiapas, teniendo como competencia el territorio norte de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Cinco; con sede en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Seis; con sede en la ciudad de Torreón, Coahuila y con sede alterna en la ciudad de Gómez Palacio, Durango, teniendo como competencia los municipios que conforman la región de La Laguna de ambas Entidades Federativas.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Siete; con sede en la ciudad de Durango, Durango, teniendo como competencia el territorio de esa Entidad Federativa, a excepción de los municipios que conforman la región de La Laguna.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Ocho; con sede en el Distrito Federal, teniendo como competencia todas las Delegaciones Políticas que comprenden esa Entidad Federativa, a excepción de las Delegaciones de Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tlalpan.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Nueve; con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Diez; con sede en Naucalpan de Juárez, Estado de México, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Once; con sede en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato y con sede alterna en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes, teniendo como competencia los territorios de ambas Entidades Federativas.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Doce; con sede en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, teniendo como competencia el territorio norte de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Trece; con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Catorce; con sede en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Quince; con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Dieciséis; con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Diecisiete; con sede en la ciudad de Morelia, Michoacán, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Dieciocho; con sede en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Diecinueve; con sede en la ciudad de Tepic, Nayarit, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veinte; con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, y con sede alterna en la ciudad de Saltillo, Coahuila, teniendo como competencia todos los municipios del Estado de Nuevo León, y de los todos los municipios del Estado de Coahuila, a excepción de los municipios que conforman la región de La Laguna.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintiuno; con sede en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca, y con sede alterna en la ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintidós; con sede en la ciudad de Tuxtpec, Oaxaca, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintitrés; con sede en la ciudad de Texcoco, Estado de México, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veinticuatro; con sede en el Distrito Federal, teniendo como competencia las Delegaciones Políticas de Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tlalpan.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veinticinco; con sede en la ciudad de San Luis Potosí, San Luis Potosí, con sede alterna en Ciudad Valles, San Luis Potosí, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintiséis; con sede en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, teniendo como competencia la parte central del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintisiete; con sede en la ciudad de Guasave, Sinaloa, teniendo como competencia la parte norte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintiocho; con sede en la ciudad de Hermosillo, Sonora, teniendo como competencia la parte norte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Veintinueve; con sede en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, y con sede alterna en la ciudad de Campeche, Campeche, teniendo como competencia los territorios de ambas Entidades Federativas.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta; con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Uno; con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Dos; con sede en la ciudad de Tuxpan, Veracruz, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Tres; con sede en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, y con sede alterna en la ciudad de Puebla, Puebla, teniendo como competencia todo el territorio del Estado de Tlaxcala y parte de la segunda Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Cuatro, con sede en la ciudad de Mérida, Yucatán, y con sede alterna en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, teniendo como competencia los territorios de ambas Entidades Federativas.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Cinco; con sede en Ciudad Obregon, Sonora, teniendo como competencia la parte sur del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Seis; con sede en la ciudad de Morelia, Michoacán, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Siete; con sede en la ciudad de Puebla, Puebla, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Ocho; con sede en la ciudad de Colima, Colima, teniendo como competencia el territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Treinta y Nueve; con sede en la ciudad de Mazatlan, Sinaloa y con sede alterna en la ciudad de La Paz, Baja California Sur, teniendo como competencia la parte sur del territorio de la primera Entidad Federativa y de todo el territorio que comprende al Estado de Baja California Sur.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Cuarenta; con sede en la ciudad de San Andres Tuxtla, Veracruz, teniendo como competencia parte del territorio de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Cuarenta y Uno; con sede en la ciudad de Acapulco, Guerrero, teniendo como competencia el territorio sur de esa Entidad Federativa.

Tribunal Unitario Agrario Distrito Cuarenta y Dos; con sede en la ciudad de Querétaro, Querétaro, teniendo como competencia todo el territorio de esa Entidad Federativa.

En relación a la carga de trabajo que han tenido estos, el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, ex Magistrado Numerario del Tribunal Superior Agrario, en una conferencia sobre "Un nuevo concepto de jurisdicción y competencia agraria", sustentada por él durante la celebración del Coloquio Internacional de Derecho Agrario, celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal los días del 25 al 27 de marzo de mil novecientos noventa y seis, señaló que "por lo que atañe a los 37 Tribunales Unitarios agrarios, a la fecha en funciones en el País, estos han tramitado 45,843 asuntos, de los cuales 11,136 corresponden al rezago agrario y 34,678 constituyen nuevos juicios iniciados a la luz de la legislación agraria vigente a partir del año de 1992. Se han concluido 35,251 expedientes y hay una existencia en trámite al 29 de febrero de 1996, de 10,592 expedientes. Del rezago agrario ha quedado ya resuelto el 96.4% (10,736), y el otro 3.6% (400 asuntos) se encuentra

sub judice al haberse interpuesto, contra las sentencias definitivas dictadas por dichos Órganos Jurisdiccionales, diversos juicios de amparo ante los Tribunales de Justicia Constitucional". Para el 31 de diciembre de 1997, la cifra de juicios agrarios instruidos en los Tribunales Unitarios Agrarios había aumentado a 92,220.¹¹⁶

b).- El Tribunal Superior Agrario.

El Tribunal Superior Agrario fue creado "el primero de abril de 1992"¹¹⁷, iniciando con trabajos preparatorios del ejercicio jurisdiccional, con la designación de los Magistrados integrantes de dicho del Tribunal, entrando en labores el "ocho de julio de 1992"¹¹⁸ y teniendo su primera sesión jurisdiccional el "veintiuno de julio del mismo año"¹¹⁹.

En las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Superior destacan dos grupos que son, la competencia ordinaria y la competencia especial o transitoria que este ejerce para el conocimiento y la resolución sobre determinado conjunto de asuntos, que correspondían a temás previstos por el anterior derecho agrario, pendientes de solución, y que no se plantearán más en el futuro.

Competencia Especial o Transitoria.- Es necesario que recordemos que el reparto equitativo de tierras fue el gran propósito histórico de la reforma agraria. Este reparto se sustentó en el hecho de la acumulación de tierras en unas cuantas manos y el despojo y la servidumbre impuesta a la gran mayoría de los trabajadores del campo. El artículo 27 Constitucional de 1917, varias veces reformado incorporó el reparto de tierras como uno de sus objetivos primordiales; así se crearon varios procedimientos como, restitución de tierras, dotación de tierras, ampliaciones, creaciones de nuevos centros de población, teniendo este reparto una duración indefinida. Pero a raíz a la

¹¹⁶ INFORMACION OBTENIDA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA.

¹¹⁷ SERGIO GARCIA RAMIREZ. LA JUSTICIA AGRARIA. PRIMER AÑO DE LA JUSTICIA AGRARIA. INFORME 1992-1993. IMPRESOS CHAVEZ. MEXICO, 1995. PAG. 101.

¹¹⁸ LOC. CIT.

reforma de 1992 al artículo 27 de nuestra Carta Magna se estima concluido este reparto, por lo que al expedirse esta nueva legislación se encontraban pendientes de resolución millares de peticiones de dotación, ampliación o nuevos centros de población ejidal, por lo que se dispuso que continuaran los procedimientos instaurados hasta antes de la reforma, ya que de ninguna manera se podrán instaurar solicitudes de tierras después del 6 de enero de 1992.

Así surge una competencia especial y transitoria del Tribunal Superior Agrario, cuya disposición se encuentra en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional. En el primer párrafo se dispone que las autoridades a cargo de los anteriores procedimientos de reparto agrario, es decir las Comisiones Agrarias Mixtas, los Gobernadores de los Estados, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar el decreto aludido, entendiéndose que a los asuntos de estas acciones se les conoce con el nombre de rezago agrario.

El segundo párrafo del mismo artículo señala, que dichos asuntos pendientes de resolución definitiva al entrar en funciones los Tribunales Agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a estos para que conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Asimismo la Ley Agraria en su artículo tercero transitorio, señala en su primer párrafo, que la Ley Federal de Reforma Agraria se seguirá aplicando respecto de esos asuntos del rezago agrario. También la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala

¹¹⁹ LOC. CIT.

que los expedientes relativos que se encuentren en trámite, pendientes de resolución definitiva, se tomarán al Tribunal Superior Agrario para que los turne a los Unitarios para su resolución, de acuerdo a la competencia de éstos, claro.

Competencia Ordinaria.- Que del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios podemos señalar: la competencia vinculada al recurso de revisión, la facultad de atracción, la resolución de cuestiones procesales planteadas a propósito del procedimiento seguido ante los Tribunales Unitarios y a la uniformidad del procedimiento.

Así: "el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I.- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

II.- Del recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

III.- Del recursos de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV.- De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios.

V.- Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro Magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior Agrario resolverá que tesis debe observarse cuando diversos Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias; la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiere ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatoria para los Tribunales Unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario.

VI.- De los impedimentos y excusas de los Magistrados tanto del Tribunal Superior como de los Tribunales Unitarios;

VII.- Conocer de las excitativas de justicia cuando los Magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los Magistrados de los Tribunales Unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos, y;

VIII.- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.

Corresponderá al Magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

Así podemos observar que el Tribunal Superior Agrario conocerá de acuerdo a las tres primeras fracciones del artículo mencionado, sobre los recursos de revisión que sean interpuestos en contra de las sentencias de los Tribunales Unitarios, en los casos a que se refieren las primera tres fracciones del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Es decir sobre asuntos que versen sobre conflictos de límites de

tierras, o sobre restitución de tierras o de asuntos que traten de nulidad de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria.

En las fracciones IV, V y VI del artículo del ordenamiento ya citado, se señalan respectivamente que el Tribunal Superior conocerá: sobre los conflictos de competencia territorial que se susciten entre Tribunales Unitarios; del establecimiento de jurisprudencia por parte del Tribunal Superior que ya analizamos al tratar sobre la reforma de 1993 a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y; de los impedimentos y excusas de los Magistrados de los Tribunales Agrarios.

En la fracción VII del ordenamiento citado se señala la facultad del Tribunal Superior para conocer de la excitativa de justicia. Este es una especie de recurso que se dirige para vencer la negligencia o tardanza en un asunto que compete a los Tribunales Unitarios. No tiene aparejada la consecuencia de que una resolución combatida sea retirada o alterada por el órgano que resuelve el recurso. Es decir, no hay actividad desviada del órgano impugnado, sino inactividad.

Conocimiento por atracción, se trata de otra jurisdicción del Tribunal Superior Agrario, por la cual este tiene la facultad que le atribuye el artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así se estipuló en dicho ordenamiento que " El Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición de parte fundada del Procurador Agrario.

En relación al las labores desarrolladas por el Tribunal Superior Agrario desde su creación me atrevo a citar de nueva cuenta al Doctor Gonzalo Armienta Calderón, quien señaló durante la conferencia ya citada, que "a una distancia de 4 años de la fecha en que entró en vigor la Reforma Constitucional de 1992 se han radicado en el Tribunal Superior Agrario 4,258 expedientes de dotación de tierras, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población y de dotación y

ampliación de aguas, de los cuales han quedado resueltos por sentencia definitiva 4,032 expedientes, lo que nos da en promedio un total de 1,008 sentencias por año proyectadas por los cinco Magistrados que integran el Pleno del Tribunal. La superficie entregada a 83,607 campesinos beneficiados es de 1'449,535.54 (un millón cuatrocientos cuarenta y nueve mil quinientas treinta y cinco hectáreas, cincuenta y cuatro áreas".

De la misma manera mencionó que "de los expedientes turnados por la Secretaría de la Reforma Agraria al Tribunal Superior Agrario, para su resolución como autoridad substituta del Presidente de la República, se encontraban en trámite al 29 de febrero de mil novecientos noventa y seis sólo 226, en los cuales se están cumplimentando ejecutorias de amparo, así como acuerdos para mejor proveer, que ordenan la realización de diligencias que permitirán a este Órgano Jurisdiccional un mejor conocimiento de la verdad real o histórica de las cuestiones controvertidas y, por ende, allegarse de mayores elementos de convicción para la justa composición del litigio".

Al 31 de diciembre del año próximo pasado se habían instruido en el Tribunal Superior Agrario 6885 juicios agrarios, al 5 de junio de 1998 se habían radicado en este año 239 juicios, sumando un total de 7124 procedimientos agrarios desde su creación en 1992.¹²⁰

¹²⁰ INFORMACION OBTENIDA EN EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA.

CONCLUSIONES

PRIMERA: He podido observar con la elaboración de este trabajo de investigación, que en la impartición de justicia agraria en nuestro país, existieron antes de la promulgación de la Constitución de 1917, figuras jurídicas o leyes tendientes a regular en materia agraria la situación del campo en nuestro país. Y si bien es cierto que su alcance jurídico era hasta cierto punto limitado, éstas no siempre fueron acatadas o respetadas.

Así se señaló que durante la época prehispánica, los pueblos sojuzgados por otro de mayor fortaleza, estaban supeditados al vasallaje y a rendirle tributos, mediante los frutos de sus propias tierras. Con los Aztecas, la posesión de una parcela estaba supeditada al trabajo continuo de la tierras, la vecindad y la herencia. Además que existía desde de ese entonces una estratificación social, con acceso limitado a la tenencia de la tierra.

Durante la Colonia aunque existió la protección a los indígenas por parte de las Leyes de las Indias, se hicieron presentes los abusos y despojos de sus tierras a los naturales, ocasionando una injusta distribución de las mismás y el establecimiento de sistemás de explotación inhumanos; además de una marcada desigualdad social proveniente de la subordinación extrema que existía hacia los españoles.

Ya en el México Independiente los gobernantes contribuyeron a que la distribución de la tierra continuara igual que durante la Colonia, ya que se avocaron exclusivamente a la colonización de terrenos baldíos sobre todo por extranjeros; lo que causó la funesta consecuencia de la intervención norteamericana en nuestra Nación y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Además en esa época se promulgaron, en contra de la gran concentración de tierras por parte del clero católico en México, la Ley de Desamortización en 1856 y la ley de Nacionalización de los Bienes del Clero en 1859, pero en éstas se les negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, lo que provocó el despojo a éstas de sus legítimas propiedades, lo que se agravó aún más con La Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, consolidándose y fortaleciéndose así los grandes latifundios que alcanzaron su máxima expresión durante el porfiriato.

Por lo que la injusta distribución en la tenencia de la tierra en nuestro territorio durante esta época, existió desde tiempos inmemoriales, conjuntamente con una marcada diferencia de clases; debida esta al vasallaje y subordinación extrema de la mayoría de la población nacional, primero con los Aztecas, después con los españoles y finalmente con los hacendados latifundistas.

SEGUNDA: La situación de extrema miseria e injusticia en la que vivían los campesinos encasillados a las grandes haciendas a principios de siglo, fue el motor que propulsó el movimiento revolucionario que culminó con la promulgación de nuestra Carta Fundamental de 1917, que en su artículo 27 postuló principios de gran relevancia, tales como: el de la propiedad originaria de la Nación; la función social del concepto de propiedad; el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales; el subsuelo y aguas; la facultad y obligación del Estado de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, estableciendo las formas jurídicas para evitar el acaparamiento de tierras; la proscripción de los latifundios y; se limitó la extensión de las propiedades, garantizando individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido.

Pero sin duda el principio más importante para lograr equidad y justicia en la distribución de la tenencia de la tierra en nuestro país, se fundamentó en el fraccionamiento de los latifundios, para crear la pequeña propiedad, así como a los

ejidos y comunidades, quienes para hacer valer su creación o fortalecimiento debían de ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución. Siendo estas el procedimiento por el que el Estado afectaba y privaba de sus tierras a los latifundistas, para otorgarlas a los núcleos de población que carecieran de ellas, o que las tuvieran en cantidades insuficientes para sus necesidades.

TERCERA: El reparto agrario no funcionó debidamente después del movimiento revolucionario. Primero, por que no se actuó con la eficacia y rapidez que exigía ese momento histórico. Debido primordialmente a la fuerte oposición que en contra de la redistribución de la tenencia de la tierra, interpusieron los propietarios latifundistas. Además de la falta de una adecuada legislación reglamentaria al artículo 27 Constitucional en lo concerniente al reparto agrario. De esta manera lo que caracterizó a los gobiernos post revolucionarios, fue la búsqueda por la consolidación de un ordenamiento jurídico que realizara de una manera eficaz esta redistribución tan anhelada por el primer movimiento social del siglo XX.

Y segundo, que aún con la expedición de tres Códigos Agrarios, de la Ley Federal de Reforma Agraria y de la reformá en trece ocasiones al artículo 27 Constitucional, los gobiernos posteriores a 1934, se caracterizaron por el seguimiento individual de los programas políticos de cada uno de ellos, en lugar de establecer un plan a largo plazo, debidamente estructurado y acorde con la necesidades del país en materia agraria. Así vimos como el General Cárdenas realizó el mayor reparto de tierras en el país y consideró al ejido como la base en la producción agrícola nacional. Los gobiernos posteriores se olvidaron del desarrollo del ejido y centraron su atención en la pequeña propiedad, considerándola como la forma más adecuada para elevar la productividad en el agro. En contrapartida los gobiernos de los Presidentes López Mateos y Díaz Ordaz se abocaron a continuar con el reparto de tierras, pero este se efectuó primordialmente sobre terrenos nacionales y no sobre latifundios; asimismo durante la gestión de éste último, se

dictan por primera vez resoluciones negativas por falta de tierras susceptibles de afectación. Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se intentó organizar a los ejidos en asociaciones o cooperativas agrarias, buscando así que el ejido fuera la base de la producción agrícola; pero se enfrentó con el grave problema que la titulación de derechos agrarios estaba sumamente atrasada. El Presidente López Portillo intentó aumentar la productividad en el campo mexicano con la Ley de Fomento Agropecuario, buscando como fin la asociación entre los productores agrícolas, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios. Finalmente con Miguel de la Madrid, los fines políticos fueron dirigidos primordialmente hacia una recuperación económica debido a la crisis que afectaba a la Nación.

CUARTA: Debido a esta incongruencia en la estructuración de un sistema en materia de tenencia de la tierra, constante, equitativo, con fines a largo alcance y acorde con la realidad social, económica y política del país, la estructura productiva del agro mexicano se quedó en infuncional. Así la producción agropecuaria, alrededor de la cuarta parte de la fuerza laboral de la nación, generaba menos del diez por ciento del producto interno.

Pero no sólo la falta de este sistema, fue la causa del deterioro en nuestra producción agrícola. Convergieron varios factores:

A).- Las características demográficas y económicas del país tuvieron que modificarse durante el transcurso de 79 años; así el territorio la República Mexicana aumentó su población geoméricamente, mientras que la producción en el agro respondió en forma aritmética. Además de que no evolucionaron proporcionalmente a este crecimiento, la impartición de educación y; la inversión y tecnificación en el agro mexicano para elevar su producción.

B).- Que la inversión en el campo, por su propia naturaleza, ya contaba con bastantes riesgos como la incosteabilidad por el incremento de los costos de

explotación, o las inclemencias climáticas. Para que aparte no existiera seguridad jurídica por parte de los propietarios o ejidatarios respecto de sus propiedades. Así pudimos observar la constante amenaza que implicaban las acciones agrarias de dotación de tierras para los propietarios, ocasionando que éstos no contaran con una certeza jurídica sobre la integridad de sus derechos de propiedad.

En cuanto a los derechos agrarios de los ejidatarios, recordemos que éstos eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmitibles. Se prohibía expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento; estableciéndose por lo tanto la nulidad de estos tipos de actos y contratos. Pero en la práctica estas prohibiciones no se cumplieron, por lo que se realizaron al margen de la ley todo tipo de actos de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y de mediería y hasta venta de tierras ejidales.

Lo cual generó un caos jurídico y por ende, la total inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra; sin olvidarnos que por la misma naturaleza de estas operaciones ilegales, el valor de las tierras adquiridas disminuía. Además de que al estar fuera de un ordenamiento jurídico no pudieron tener acceso a financiamientos, tecnología y escalas de producción rentables.

Sin olvidar que en las acciones dotatorias de tierras, el abuso del recurso de amparo, interpuesto por los propietarios o por los núcleos de población, en contra de las resoluciones presidenciales, agravó también esta incerteza jurídica.

C).- Esta anomalía del sistema agrario en general, ocasionó que la mayoría de los productores rurales, tanto propietarios como ejidatarios, fueran fraccionando sus propiedades, en predios o parcelas cuyo promedio de superficie era menor a 5 hectáreas. Teniendo como efecto negativo este tipo de propiedad, al que se llamó minifundio, que era incosteable económicamente la inversión realizada; ya que en el mejor de los casos, la productividad obtenida alcanzaba sólo para el autoconsumo.

Provocándose entonces la proliferación de minifundios improductivos, con estacamientos y deterioros técnicos y niveles de calidad de vida inaceptables.

D).- La inversión pública que se dirigió en su momento al sector agropecuario, no fue la adecuada para proporcionar el apoyo necesario a los productores rurales. Sin perder de vista que la mayoría de estos créditos fueron mal encauzados, además que las medidas anti inflacionarias impuestas en esas épocas castigaron a los productores. Teniendo como resultado la falta de ganancias, debida a bajos precios, altos costos en materia primás, retraso tecnológico; lo que se tradujo en una nula modernidad en el sector agropecuario; ocasionando la aberración de importar grandes cantidades de productos alimenticios para satisfacer nuestras necesidades, en lugar de producirlos.

E).- Por lo que los campesinos ante esta crítica situación, sin los medios para producir, sin la educación indispensable, aunado al desmedido crecimiento de sus familias, abandonaron el campo y emigraron a los centros urbanos buscando un mejor medio de vida.

Así la producción agropecuaria fue sometida a una profunda crisis de carácter estructural, afectando no sólo el ingreso de los productores rurales, sino también el de los consumidores y el de las finanzas públicas.

QUINTA: Ante tales circunstancias y ante las pocas expectativas de mejorar la producción del agro en México, se reformó una vez más el artículo 27 Constitucional. Con esta reforma se modifican el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, VII, XV y XVI del párrafo noveno; se adicionan párrafos a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

Dicha reforma tiene como objetivo primordial aumentar la producción agrícola ganadera del País e implica, a todas luces, el cambio de un Estado con una economía mixta hacia uno totalmente neoliberalista; estableciendo las condiciones para crear una estructura acorde con las condiciones planteadas para la integración comercial previstas por el Tratado de Libre Comercio de Norte América con los Estados Unidos y Canadá.

Al intentar elevar esta producción, se abren todos los canales posibles a las sociedades por acciones, pensando en que estas cuentan con la infraestructura necesaria y el capital financiero suficiente. Lo que no se toma en cuenta es que la historia nos ha enseñado que la gran empresa es incapaz de asegurar un desarrollo equilibrado, sustentable y con justicia social.

Ante esta nueva situación es obvio que los riesgos son evidentes, ya que va a existir una situación mucho más fluida, que requerirá de continuos ajustes. Sin perder de vista que ahora los campesinos son libres de asumir sus propios riesgos y están expuestos a la posibilidad de éxito o fracaso. Por lo que el Estado debe asumir la responsabilidad de estar atento, alerta y mostrar decisión y agilidad suficientes para que no se agrave aún más la desigualdad ya existente en nuestra estructura agraria. Es utópico suponer que con la sola existencia del nuevo marco jurídico se van a resolver los antiguos problemás y crearse una estructura agraria más justa. El gobierno deberá estar muy de cerca atendiendo los nuevos reclamos y necesidades de organización y reestructuración productiva.

SIXTA: Con esta reforma se modifica el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional sustituyendo el concepto de pequeña propiedad agrícola por el de pequeña propiedad rural y se suprime lo relativo al derecho de dotación que la Constitución confería a los núcleos de población solicitantes de tierras.

En coherencia con las modificaciones a este párrafo se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII Y XIV que se referían en términos generales a los procedimientos del reparto agrario; el que se da por terminado.

Desde mi punto de vista este cambio debió realizarse hace mucho tiempo, sin embargo sería utópico pensar que los campesinos mexicanos, sujetos a un paternalismo extremo durante 75 años, por el que se les enseñó sólo a pedir, de la noche a la mañana adquieran conciencia del cambio tan radical que ha ocurrido. Si algo nos ha enseñado la historia de nuestro país, sobre todo en las comunidades indígenas, es que sus costumbres son muy arraigadas. Es de vital importancia que se ponga mucha atención en los efectos jurídicos, sociales y económicos, inmediatos y a mediano plazo, que se vayan presentando en las comunidades indígenas y con los ejidatarios. Su descuido y falta de atención, podrían tener graves consecuencias sociales.

SEPTIMA: Con la reforma a las fracciones IV y VI, se elimina la prohibición expresa que existía, para que las sociedades mercantiles por acciones adquirieran terrenos rústicos. Lo que sí queda prohibido es que las sociedades agrícolas funcionen sólo con propósitos especulativos. Sus posibilidades de adquisición de tierras están condicionada a su objeto. Reglamentándose en la misma que esta propiedad esta limitada a un máximo de 25 veces los límites establecidos en la fracción XV.

En concordancia la reforma a la fracción XV confirma la prohibición a la existencia de latifundios y establece el nuevo régimen jurídico de la pequeña propiedad; por lo que los límites de esta se reafirman en 100 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes entre otras clases de tierras de explotación. Y en la fracción XVII se confiere al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, la facultad de dictar leyes tendientes al procedimiento de fraccionamiento de latifundios.

Así se establece como límite a la propiedad de estas sociedades, hasta 2500 hectáreas de riego o sus equivalentes. Y se deja a la ley reglamentaria la regulación de la estructura del capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación de extranjeros en dichas sociedades. Redefiniéndose así la propiedad privada en el campo.

Por lo que sí se considera que una hectárea de riego equivale a dos de temporal, cuatro de agostadero y ocho de bosque, monte o agostadero árido; una sociedad mercantil podrá poseer legalmente 2500 hectáreas de riego, 5000 hectáreas de temporal, 10000 hectáreas de buen agostadero, 20000 hectáreas de bosque, monte u otros tipos, 3750 hectáreas si son dedicadas al cultivo de algodón, 75000 hectáreas de explotaciones de plátano, caña de azúcar, café, henéquen, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y arboles frutales.

Me parece hasta cierto punto exagerado este afán por levantar la productividad del campo, sin importar que se creen verdaderos latifundios legales, en donde los propietarios ya no serán los terratenientes de antaño, sino sociedades mercantiles. Sin perder de vista que la legislación actual no reglamenta sobre la constitución de consorcios mercantiles integrados por varias sociedades, que bien pudieran tener la propiedad sobre vastas extensiones agrícolas

Básicamente aun cuando la pequeña propiedad conserva sus límites, la sociedad mercantil puede tener un grupo de socios en donde cada uno de ellos posee el límite permitido, pero en conjunto significa la creación de grandes empresas agropecuarias.

Aunque se prohíbe la existencia del latifundio, no se establece ninguna penalización legal al mismo; sólo que de no regularizar esta situación en un plazo de un año, se procederá a la venta de los excedentes en pública almoneda.

Lo que me parece increíble, es que a la fecha no exista alguna legislación al respecto por parte de las Entidades Federativas de la República Mexicana. Este

procedimiento sólo esta regulado por el artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Odenamiento de Propiedad Rural.

Con la participación de las sociedades mercantiles se amplía el límite a la pequeña propiedad, lo que podría ocasionar una vez más la concentración de vastas extensiones de tierras en unas cuantas manos. Sin perder de vista que aquellas mejoras que se pudieren realizar y que aumentan la calidad de la tierra, no se considerarán como excedentes al límite establecido.

OCTAVA: Esta gran apertura puede provocar que una gran parte de los productores nacionales caigan en bancarrota, al no contar con la infraestructura o el capital suficientes para competir con las sociedades mercantiles en franca situación de desventaja. Lo que causará que aumente la migración de los campesinos a los centros urbanos o a los Estados Unidos.

Además de que debido a las necesidades del mercado, ante una gran competencia, se abandonarán las tierras menos productivas; lo que podría causar que se sobreexploten las más útiles. Es indispensable conservar, a largo plazo, los recursos naturales y la fertilidad de los suelos; su sobreexplotación y abandono podría comprometer de modo irreversible la tierra de nuestro País. Esta sobreexplotación de los recursos del suelo, generaría su erosión, el abatimiento de acuíferos y un círculo vicioso de desgaste ecológico que terminaría por hacer absolutamente inviable al campo como recurso productivo.

NOVENA: Con la reforma a la fracción VII se reconoce expresamente la personalidad jurídica a los núcleos de población y a las comunidades indígenas y se sustituye al sistema tutelar preexistente por un sistema basado en la autonomía de la voluntad de ejidatarios y comuneros. A éstos les corresponde de ahora en adelante

definir las condiciones básicas en torno a su situación patrimonial. Se autoriza la circulación restringida de las parcelas, las cuales adquieren el carácter de transmitibles. Dentro de cada unidad no se podrá retener más del 5% del total de tierras ejidales y nunca podrá sobrepasar los límites de la pequeña propiedad. Asimismo se establece la regulación de los procesos de asociación entre ejidos, ejidos y comunidades y entre éstos con terceros.

Al cancelarse con esta reforma una tutela paternalista en extremo, se reconoce mayor capacidad a los hombres del campo para conducirse en un marco de plena libertad. Otorgando a los ejidatarios la posibilidad de ejercer todos los actos que son inherentes al derecho de propiedad; estableciéndose en la ley los requisitos y procedimientos conforme a los cuales los ejidatarios podrán obtener el pleno dominio sobre sus parcelas.

Sin embargo es de gran importancia, que no sólo por el pretexto de debilitar este paternalismo, aunado a la corrupción o burocracia de los aparatos administrativos, se exponga a los campesinos a que caigan en el control de los caciques o capitalistas. Por lo que sería necesario que la Procuraduría Agraria interviniera como visor de que no se de esta situación.

La legislación actual reconoce tres tipos de tierras ejidales; las de asentamiento humano, las tierras de uso común, ambas son inembargables, imprescriptibles e inalienables pero la Asamblea del ejido, podrá transmitir el dominio de las de uso común a sociedades civiles o mercantiles en la que participen como socios;

Y las tierras parceladas, cuyos poseedores podrán usufructarlas directamente u otorgar dicho uso o enajenarlas a otros ejidatarios o avocindados sin la autorización de la asamblea. Podrán con la aprobación de la asamblea, optar por el pleno dominio de su parcela, en cuyo caso quedaran sujetos a las disposiciones del derecho común.

Por lo que al eliminarse la protección que existía a las tierras ejidales, y ahora que existe la abierta posibilidad de privatizar al ejido, puede ocasionar desde mi punto de vista, que un ejidatario sin los medios económicos necesarios para producir, necesitado de liquidez para mantener a los suyos, o ante las presiones de que puedan ser objeto y ante una situación de franca desventaja, se vea tarde o temprano, obligado a vender su parcela al mejor postor. Y si es posible que las parcelas de un ejido cambien su régimen al de propiedad privada, es contradictorio que se intente mantener el carácter inalienable de las tierras de asentamiento humano o de uso común.

Otro aspecto que no hay que perder de vista es que es necesario erradicar viejos vicios en el campo mexicano de caciquismo, influencias, grupos de interés, presiones, de tan profundo arraigo en nuestra historia.

Además es importante establecer una política de fomento eficiente que cree aparatos de representación social que correspondan a los intereses sociales y económicos específicos, tanto de los ejidatarios y comuneros como de los pequeños propietarios.

Es necesario que dentro de estas políticas se busque conformar empresas compactas o de tamaño adecuado en contra de las históricas tendencias al parcelamiento y disminución de la propiedad, sea ejidal o privada. Donde los productores se organizarían para crear empresas productivas, uniendo sus parcelas y organizándose no sólo como ejidatarios o propietarios, sino como socios de la misma.

Un gran beneficio que puede resultar de esta reforma, es que debido a las ventajas establecidas en la Ley Agraria en materia de contratos, estas empresas podrán establecer contratos de asociación, mediación, arrendamiento o aparcería con la infinidad de jornaleros sin derechos de tierra; lo que ocasionará el acceso a la tierra y por ende la generación de empleos.

Obviamente que estos nuevos socios, ya sean ejidatarios o propietarios rurales, al organizarse para invertir, crecer, asimilar tecnología y asumir riesgos, tendrán que ser sujetos del fomento por parte del Estado con políticas de insumos, crédito, tecnología y capacitación.

Dentro de estas políticas de fomento es importante alentar la realización de investigaciones de los mercados regionales sobre la productividad de la tierra. Es necesario a nivel nacional, el conocimiento sistemático de este problema, para tener una intervención eficaz y permanente sobre el reordenamiento productivo territorial.

Pero para efecto de que sean posibles todas las gamas de asociación, es importantísimo ordenar, regularizar y actualizar, en toda la República, los títulos de propiedad y certificados parcelarios.

Se debe asimismo fomentar programas de capacitación al campesinado mexicano; ya que la educación, la organización y la investigación son una de las mayores debilidades estructurales de nuestro país.

DÉCIMA: Con esta reforma se adicionan dos párrafos a la fracción XIX, del párrafo IX del artículo 27 Constitucional, por las que se establecen los Tribunales Agrarios, que son los órganos jurisdiccionales en la impartición de justicia; con plena autonomía y jurisdicción para emitir sus resoluciones; y la Procuraduría Agraria, que es el órgano encargado para la procuración de justicia, descentralizado, de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se cambia el sistema de administración de justicia al establecerse los Tribunales Agrarios; ya que antes se resolvían los conflictos agrarios bajo una

esfera totalmente administrativa que a su vez era demasiado lenta, burocratizada y corrupta.

Esta nueva justicia agraria con Tribunales dotados de plena autonomía y jurisdicción, pretende que el procedimiento sea ágil, expedito y uninstitucional, desahogándose a través de una sola audiencia, que es de contestación de la demanda, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, de alegatos y sentencia. Estableciéndose en el nuevo procedimiento agrario principios como los de oralidad, publicidad en las audiencias, economía procesal, asistencia jurídica a las partes, suplencia en la deficiencia de la demanda a los campesinos.

Es conveniente que se señale que al no existir ya la posibilidad de obtener tierras, por acciones agrarias, las disputas entre ejidatarios y/o poseionarios por parcelas ejidales legalmente constituidas, se ha incrementado notablemente; al grado que existen amargas disputas dentro de una misma familia. Basta decir que en los Tribunales Unitarios Agrarios, se habían tramitado hasta marzo de 1996, más de 34 mil juicios agrarios y la tendencia indicaba que seguirían en aumento.

Como instrumento auxiliar quedó la Procuraduría Agraria. A este órgano descentralizado le corresponderá garantizar la estabilidad social y el tránsito hacia un nuevo régimen agrario. Por lo que se encargará de la representación de ejidatarios y comuneros, derechohabientes en los juicios agrarios. Además de que deberá vigilar el estricto cumplimiento de las normas protectoras de los distintos regímenes rurales.

DECIMO PRIMERA: Es innecesario resaltar la importancia que tiene el campo, para el desarrollo global de nuestro país; por lo que es urgente que exista una política de desarrollo que fomente equitativamente, la distribución de la tenencia de la tierra y la eficiencia productiva del agro, a efecto de consolidar el bienestar de toda población

nacional. Pero no podemos, de ninguna manera, olvidarnos de los aspectos sociales, que podrían salir perjudicados en el intento de elevar la producción agrícola. Las consecuencias serían catastróficas.

La historia de nuestro país nos muestra que debido a esta importancia que tiene la tierra, se han suscitado a través de los siglos, constantes luchas por el dominio sobre la tenencia del agro en México. Creo firmemente que aún estamos a tiempo de establecer los mecanismos adecuados, para que exista un justo sistema agrario en la tenencia de la tierra y por ende, en la producción agrícola. Lo que tendrá como consecuencia que la gran beneficiaria será la Nación.

Pero también la misma historia nos muestra que la mayoría de las legislaciones en la materia, han subordinado la justicia agraria a la productividad agrícola o viceversa. Es de vital trascendencia que se establezca un equilibrio entre las dos.

DECIMO SEGUNDA: La nueva Legislación Agraria propone liberar a los campesinos de la atadura económica y legal que implicaba la posesión de la parcela; al colocarlos en una situación en la que tendrán que vincularse directamente con el capital, aportando a través de las sociedades mercantiles, tanto su tierra como su fuerza de trabajo.

Aunque la meta sea profundizar y ampliar las relaciones de producción capitalistas en la agricultura. Ideal plenamente válido dentro de la doctrina neoliberalista; sentimos que podrían haber algunos obstáculos en ciertas regiones del país, que pueden afectar el avance de este proyecto. Estos obstáculos serían: Los procedimientos agrarios en trámite, la diferente calidad y ubicación de las tierras ejidales y; la ideología campesina, totalmente diferente entre los estados del norte y del sur del país.

Por lo que propongo regionalizar al país por sus costumbres, necesidades, ubicación infraestructura, calidad de la tierra, etc, para poder intentar desarrollar un

sistema acorde con cada estado de la república, en donde la gran beneficiaria sería la Federación.

DECIMO TERCERA: Los ejidatarios han sufrido cambios en lo correspondiente a la tenencia de la tierra. Estos cambios consisten en que pueden solicitar la propiedad de su parcela; pueden asociarse entre ellos o con terceros; pueden rentar su parcela; pueden solicitar créditos otorgando como garantía el usufructo de su parcela, etc.

Pero al existir la legalidad para que todos los ejidatarios tengan derecho a rentar su tierra, también existe la posibilidad de que no todas las tierras ejidales reúnan los requisitos de fertilidad y ubicación que interesen a los capitalistas. Lo que podría ocasionar que al no estar interesados en invertir los grupos financieros, los campesinos al no obtener créditos, continúen recurriendo a prestamistas y usureros locales.

Por lo creó que el gobierno se verá obligado a continuar apoyando a estos campesinos en su producción, vía subsidios; ya que de otra manera se verían amenazados tanto las condiciones del mercado, como la paz social en estas entidades.

En el otro extremo, es decir en el caso de que las condiciones de la tierra interesen sobremanera a los grupos capitalistas y estos faciliten los créditos a los campesinos; de alguna manera tratarán de condicionar a los ejidatarios a que su dinero se invierta en cultivos que garanticen la recuperación del mismo, como por ejemplo frutas u hortalizas de exportación. Sin perder de vista, en que condiciones se regresarían sus tierras a los campesinos en caso de sobre explotación.

Sin olvidar que además de los riesgos implícitos en cualquier solicitud de crédito los campesinos también están supeditados a los factores naturales, que en cualquier momento pueden afectar la producción, y si se da el caso e incumplen en sus obligaciones, tendrán que entregar el usufructo de su tierra al acreedor.

Por lo que es necesario que se establezcan condiciones generales respecto de los precios de renta de las tierras ejidales, de acuerdo a sus cualidades naturales y considerando la infraestructura que posean. Además de una planificación en la producción conforme a las características de cada una de las tierras según regiones; buscando como objetivo disminuir riesgos, pérdidas o escasez de cosechas.

DECIMO CUARTA: La Procuraduría Agraria al desarrollar sus funciones de servicio social tendientes a la defensa de los sujetos agrarios, en particular de los núcleos agrarios y sus integrantes, se ha encontrado con el problema de la doble representación. Este conflicto se puede describir de la siguiente manera. De conformidad con el artículo 179 de la Ley Agraria, será optativo para las partes acudir al juicio agrario asesoradas y en caso de que una de las partes se encuentre asesoradas y la otra no, con suspensión del procedimiento se solicitarán de inmediato los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria. El problema surge cuando la Procuraduría Agraria se encuentra ya asesorando a una de las partes y la otra acude al juicio sin asesor.

En estos casos debe ser necesario, que se puedan solicitar los servicios de: las defensorías de oficio municipales o estatales; instituciones gubernamentales o no, que también se dedican a la defensa de los campesinos; colegios o asociaciones de abogados; organizaciones campesinas.

DECIMO QUINTA: En la práctica se ha podido observar que en el Tribunal Superior Agrario, así como en los Tribunales Unitarios Agrarios, se ha aplicado de manera excesiva, la supletoriedad del el Código Federal de Procedimientos Civiles; toda vez que las disposiciones que regulan el proceso agrario son muy limitadas. Lo que ha ocasionado que exista un procedimiento con un excesivo formalismo, conforme a los principios generales que sustentan la doctrina del Derecho Procesal Civil. Lo que ha tenido como consecuencia que no se cumpla con el propósito de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, de la expedita impartición de la justicia agraria.

Con esta omisión se ha olvidado por completo el carácter social de la materia agraria; sin perder de vista que este obliga a proteger los intereses de los más necesitados, que en este caso lo son los campesinos, indígenas, jornaleros, etc. No se ha tomado en cuenta, la complejidad cultural del agro mexicano, las peculiaridades de cada grupo campesino. Se deben de respetar la diversidad de etnias y aplicar el derecho conforme a cada una de ellas.

Desde mi punto de vista, es necesario que se realice una modificación a la actual Ley Agraria, para subsanar estas omisiones de carácter procedimental. Aunque siendo realistas, debido al momento histórico actual, estas reformas podrían ser utópicas. Correspondería en todo caso a los tribunales agrarios en general, en no abusar de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, o en su defecto de que no se olvidaran del artículo 164 de la Ley Agraria, que claramente señala la suplencia de la deficiencia en los planteamientos de derecho, sobre todo cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales.

BIBLIOGRAFIA**AUTORES**

ARMIENTA CALDERON, GONZALO DR.
UN NUEVO CONCEPTO DE JURISDICCION Y COMPETENCIA AGRARIA.
CONFERENCIA. COLOQUIO INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. MEXICO, 1996.

BURGOA ORIGUELA, IGNACIO.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO, 1994.

CARRASCO, PEDRO.
LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA.
HISTORIA GENERAL DE MEXICO.
TOMO I.
EL COLEGIO DE MEXICO.
MEXICO, 1981.

CUE CANOVAS, AGUSTIN.
HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MEXICO.
EDITORIAL TRILLAS.
MEXICO, 1983.

CHAVEZ PADRON, MARTHA.
EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO 1991.

CHAVEZ PADRON, MARTHA.
CONSIDERACIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
NUMERO 8. AÑO III.
MEXICO, 1993.

CHAVEZ PADRON, MARTHA.
EL TEMA ANTIGUO DE LA TIERRAS.
REVISTA RESPONSA.
AÑO 2. NUMERO 8.
MEXICO 1997.

DE IBARROLA, ANTONIO.
DERECHO AGRARIO.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO, 1983.

DE LA CUEVA, MARIO.
TEORIA DE LA CONSTITUCION.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO, 1982.

DE LA PEÑA, SERGIO.
HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA.
EDITORIAL SIGLO XXI.
MEXICO, 1989.

DIEGO, ROBERTO.
LAS RAZONES, LOS SENTIDOS, LA FE Y
LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
CUADERNOS AGRARIOS. NUEVA EPOCA.
AÑO 2. NUMERO 5-6.
MEXICO, 1992.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO.
DERECHO PROCESAL AGRARIO.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO 1993.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO.
EL SISTEMA VIGENTE DE JUSTICIA AGRARIA.
REVISTA QUORUM.
AÑO II. NUMERO 27.
MEXICO. 1997.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO.
LA JUSTICIA AGRARIA.
IMPRESOS CHAVEZ
MEXICO, 1995.

GELSI GIDART ADOLFO.
PROCESO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO.
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO.
TOMO XLV.
MEXICO. 1995.

GONZALEZ ALCANTARA JOSE LUIS.
LA JUSTICIA AGRARIA.
BOLETIN COMPARADO DE DERECHO MEXICANO.
AÑO XXXI. NUMERO 78.
MEXICO. 1997.

HERNANDEZ GAONA PEDRO.
REVISTA ANUARIO MEXICANO DE HISTORIA DEL DERECHO.
No. III.
MEXICO. 1991.

HERRERA VALENZUELA, JORGE.

ENSAYO.

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

NUMERO 3. AÑO I.

MEXICO, 1993.

LEMUS GARCIA, RAUL.

ANALISIS COMPARATIVO DEL ARTICULO 27.

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

NUMERO 7. AÑO II.

MEXICO, 1994.

LEMUS GARCIA, RAUL.

DERECHO AGRARIO MEXICANO.

EDITORIAL PORRUA.

MEXICO, 1991.

LUIS MORA, JOSE MARIA.

OBRAS SUeltas DE JOSE MARIA LUIS MORA.

CIUDADANO MEXICANO.

EDITORIAL PORRUA.

MEXICO, 1963.

LUNA ARROYO, ANTONIO.

LUCES Y SOMBRAS DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.

ANUARIO MEXICANO EN LA HISTORIA DEL DERECHO.

TOMO III. UNAM.

MEXICO, 1991.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR.

REFORMA AGRARIA MEXICANA.

EDITORIAL PORRUA.

MEXICO, 1977.

MARTINEZ GARZA, BERTHA B.

EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

TEXTOS UNIVERSITARIOS.

U.N.A.M. MEXICO, 1975.

MOGUEI, JULIO.

HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA.

EDITORIAL SIGLO XXI/CEHAM.

MEXICO, 1990.

MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES.

LA REVOLUCION AGRARIA DE MEXICO. 1910-1920.

TOMOS I, II Y V.

COORDINACION DE HUMANIDADES. U.N.A.M.

BIBLIOTECA MEXICANA DE ESCRITORES POLITICOS.

EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1986.

PAZOS, LUIS.
CONCENTRACION DE LA TIERRA Y MERCADO.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
NUMERO 3. AÑO I.
MEXICO, 1993.

PETIT, EUGENE.
TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO.
EDITORIAL PORRUA.
MEXICO, 1985.

ROUAIX, PASTOR.
GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y
123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.
TEXTOS DE LA REVOLUCION MEXICANA.
COMISION NACIONAL DEL C.E.N. DEL P.R.I.
MEXICO, 1984.

RUSSEL PHILIP.
MEXICO IN TRANSITION.
RIVER PRESS.
AUSTIN, COLORADO, 1977.
PAG. 73.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS.
EL PRESIDENTE INFORMA SOBRE LA SITUACION AGRARIA.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
NUMERO 7. AÑO II.
MEXICO, 1994.

SIERRA, JUSTO.
EVOLUCION POLITICA DEL PUEBLO MEXICANO.
U.N.A.M. MEXICO, 1977.

SILVA HERZOG, JESUS.
EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA.
FONDO DE CULTURA ECONOMICA.
MEXICO, 1985.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO.
EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
NUMERO 3. AÑO I.
MEXICO, 1993.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO.
HACIA UNA REFORMULACION DE LO AGRARIO.
REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
NUMERO 3. AÑO II.
MEXICO, 1994.

VAZQUEZ GOMEZ, ELENA.
EPISTOLARIO LAZARO CARDENAS.
EDITORIAL SIGLO XXI.
MEXICO, 1974.

VILLORO, LUIS.
LA REVOLUCION DE INDEPENDENCIA.
HISTORIA GENERAL DE MEXICO. TOMO I.
EL COLEGIO DE MEXICO. MEXICO, 1981.

OBRAS Y LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
TEXTO VIGENTE, TEXTO ORIGINAL Y REFORMAS HASTA EL MES DE ENERO DE 1992
COLEGIO DE SECRETARIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. U.N.A.M.
EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.

DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.
AÑO I, NUMEROS 14 Y 15.
MEXICO, 1991.

DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES.
AÑO I. NUMERO 23. MEXICO, 1991.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA.
EDITORIAL ESPASA-CALPE, S.A.
TOMO XXXV.

HISTORIA DE MEXICO.
CRONOLOGIA COMPORADA DE MEXICO Y EL RESTO DEL MUNDO.
EDITORIAL SALVAT. TOMO XIII. MEXICO, 1978.

LEY AGRARIA.
TRIBUNALES AGRARIOS. 1994.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
1985.

PROYECTO DE INICIATIVA DE LA LEY AGRARIA
REMITIDA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO
DE LA UNION EL DIA 7 DE FEBRERO DE 1992.

PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 27
DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA.
PRESENTADA AL CONGRESO DE LA UNION EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1991.