

20721
48

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

**"EL CAMBIO DE RÉGIMEN EJIDAL PARA LA PROCEDENCIA DE
LA VENTA DE LAS PARCELAS EJIDALES EN MÉXICO COMO
PROPIEDAD PRIVADA"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
IVETT LILITH CARVALLO DELFIN

ASESOR DE TESIS: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA

SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO 2003.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1



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.

TÍTULO

**"EL CAMBIO DE RÉGIMEN EJIDAL PARA LA PROCEDENCIA DE LA VENTA
DE LAS PARCELAS EJIDALES EN MÉXICO COMO PROPIEDAD PRIVADA"**

Autorizada por la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcionado:

NOMBRE: Lisset Lilith Carvello

Delfín

FECHA: 20 de junio de 2003

FIRMA: 

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DIOS, gracias por guiarme y orientarme, te pido que me brindes sensibilidad, para escuchar tu voz, y aprender a Interpretarla, en las mil y una circunstancias de la vida, con el fin de remontar a las mejores alturas del espíritu que me anima.

Procuraré meditar en silencio y escuchar tu voz **DIOS**, tu guía que hasta ahora no me abandona.

UNAM, Máxima Casa de Estudios te agradezco por predicar la integridad de la justicia, la razón pues en tus manos hay parte del futuro de la humanidad.

ASESOR Y SÍNODOS, con mi respeto y admiración les agradezco, por esa vallosa ayuda que me han brindado para alcanzar este sueño tan importante en mi vida, sobre todo por compartir sus conocimientos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MAMÍ, tu ejemplo fue la escuela más convincente de constituir la felicidad más grande que puedas darme en herencia, gracias por sembrar el amor y la bondad sin pensar en los resultados, por arrojar al suelo las semillas, y dejarlas crecer y fructificar.

Por tu empeño, dedicación, comprensión y confianza te dedico éste humilde trabajo de Tesis.

PAPÁ, predicaste en todo momento que el trabajo y la nobleza son sinónimos y que la felicidad depende de nosotros mismos, no de los demás.

Mi admiración y respeto al gran Tesoro de conocimientos.

Hermanos **JORGE Y KARIM**, estoy segura que DIOS jamás se equivoca, pues DIOS hizo a los hermanos, para que podamos confiar, en unos seres leales, comprensivos, que siempre estén a mi lado.

Gracias hermanitos, por no esperar de mi persona sea peor o mejor, sino aceptarme tal como soy.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

KARIM FERNANDO, gracias bebé por llenar de luz la vida de la familia, recuerda siempre podrás contar con tu tía que tanto te quiere.

La **AMISTAD**, no se conquista, no se impone; se cultiva como una flor; se abona con pequeños detalles de cortesía, de ternura y de lealtad; se riega con las aguas vivas del desinterés y cariño silencioso. No importa las distancias, los años, las culturas. La amistad todo lo borra.

La amistad es un afecto muy hondo; es un lazo muy estrecho, es un sentimiento desinteresado y recíproco.

En suma, te doy gracias DIOS, por brindarme amigos con los que puedo reír, llorar y apoyarme en el camino de la vida, por lo que agradezco a: Sandy Arteaga, Alfonso, Luis Enrique, Manuel, Joel, Yazmín, Paty, Mónica Karina (mil gracias), Yineth, Marcos, Alejandra, Gerardo, Alberto, Rodolfo, Jesús, Ángel, Jorge Humberto, Cesar, Gaby, Enrique Carlos, Iván, Juan Cerón, y a todos mis compañeros de Universidad que compartimos momentos cruciales en nuestras vidas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULADO.

Título:

EL CAMBIO DE REGIMEN EJIDAL PARA LA PROCEDENCIA DE LA VENTA DE LAS PARCELAS EJIDALES EN MÉXICO COMO PROPIEDAD PRIVADA

INTRODUCCIÓN.

1. Marco Teórico Conceptual

1.1. ¿Qué es el Ejido?.....	6
1.2. ¿Qué es la propiedad?.....	14
1.3. ¿Qué es el Régimen Ejidal?	16

2. Antecedentes de las tierras ejidales y su reparto hasta el siglo XIX.

2.1. Las tierras ejidales en el Virreinato	21
2.2. El reparto Agrario en el virreinato	26
2.3. El reparto de tierras en la independencia.....	28
2.4. Las Compañías deslindadoras	38
2.5. El reparto de tierras en la Revolución Mexicana	40
2.6. La distribución de las tierras en la Reforma Agraria.....	50

3. Las tierras ejidales y de Propiedad Privada en el siglo XX

3.1. Orígenes del régimen ejidal	58
3.2. Características de las tierras ejidales en los Códigos Agrarios	72
3.3. Iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional	82
3.4. Causas y motivos para la realización de un cambio de régimen ejidal	86
3.5. Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y la propuesta del cambio de régimen ejidal.	89
3.6. Origen y funcionamiento del Registro Agrario Nacional	96

4. Fundamentación Jurídica de tierras ejidales

4.1. Relación del artículo 27 constitucional con el cambio de régimen ejidal ..	107
4.2. La Ley Agraria y su artículo 80.....	110
4.3. ¿Qué tipifica el Código Penal Federal vigente en la venta de las parcelas ejidales?.....	111
4.4. Cambio del uso del suelo ejidal y formas para regularizar la tenencia de la tierra.....	113

5. CONCLUSIONES.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

El propósito fundamental de la reforma de 1992 en su artículo 27 Constitucional era la apertura a la inversión extranjera toda vez, que el campo mexicano enfrentaba una serie de problemas como fue el caso de la severa crisis agrícola que padeció el país y que obligó a México a importar en 1989 alimentos por valor de 4016 millones de dólares era síntoma de que se advertía la dimensión del fracaso en el campo mexicano.

La crisis de los 80's pone al ejido como el culpable de la crisis y exige la privatización como precondition para la recuperación del dinamismo agropecuario. Inculpar al ejido como el causante de la crisis agrícola es incorrecto, porque desvía la atención de las verdaderas causas que han provocado el desastre en el campo mexicano.

Sin embargo, al crearse la nueva ley Agraria tiene como propósito fundamental el fortalecimiento al campo mexicano, se pretendía con la reforma de 1992, acabar con los cinturones de miseria como el caso de la migración del campo. Con el objeto de emigrar para buscar mejor sustento, todo ello provocado por la falta de recursos económicos que favorecieran la producción en el campo. También se pretendía acabar con el minifundismo ya que era sumamente incosteable la explotación, terminando en un autoconsumo de la producción.

A sabiendas de que la falta de inversión en el campo tenía su fundamento en la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra evitaba

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1

que los propietarios en general dejaran tomar el riesgo de la inversión, por lo que al aceptar la reforma propició la modernización del marco jurídico agrario, reconociendo rezagos y necesidades del campo.

Al requerir seguridad jurídica en el campo, dio origen a una serie de reformas estructurales en el artículo 27 Constitucional y la promulgación de una Nueva Ley Agraria de 1992, ya que el nuevo texto constitucional obedece a la intención de fortalecer a los integrantes del ejido y su unidad interna, por lo que la nueva ley agraria ratifica lo establecido por el párrafo primero fracción VII del artículo 27 Constitucional al establecer en su artículo 9º, los siguientes núcleos de población ejidales o ejido tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título.

Sin embargo la Nueva Ley Agraria al no poner ciertos límites no permite que se cumpla con el propósito de dar la posibilidad de crecimiento económico, cultural social campesino, debido a que al suprimir el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable de las parcelas y tierras de uso común de los ejidos, concede a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y autorizar al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria, por lo que el nuevo texto obedece a la intención de fortalecer a los integrantes del ejido y su unidad interna, pero desafortunadamente al dejar al libre albedrío la transmisión de los ejidos, con la versión neoliberal del artículo 27 constitucional no sólo desprotegen al ejido y a la comunidad agraria, sino que establece mecanismos precisos para su destrucción así como la privatización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al hablar de la privatización de los ejidos el Autor José Luis Calva cita aquellas facultades que integran el derecho de propiedad o dominio pleno.- posesión, disfrute y goce que la legislación agraria en tiempos de la revolución mexicana otorgó al ejidatario sobre su parcela ejidal, el goce pleno de las primeras facultades, sin embargo existían limitantes como la facultad de disposición de transmisión hereditaria de dicha parcela, con el propósito de proteger la permanencia de la propiedad agraria campesina.

Desafortunadamente con la Nueva Ley Agraria al no haber limitantes convierte la propiedad ejidal en una propiedad privada prácticamente irrestricta, al ser una parcela enajenable, prescriptible, y embargable. La parcela ejidal puede venderse a otro ejidatario o avecindado sin ninguna formalidad, basta que el vendedor firme un papel ante dos testigos cediendo los derechos de su parcela. Además la parcela ejidal puede convertirse en mercancía es decir, en propiedad privada plena, enajenable a cualquier comprador, basta la aprobación de 1/3 parte más uno de los miembros del ejido en una asamblea de segunda convocatoria.

También al ser con carácter de embargable una parcela ejidal, el usufructo de la parcela puede otorgarse en garantía de crédito o de cualquier otra obligación. Además al perder su carácter de imprescriptible, un invasor puede reclamar en propiedad el pedazo de tierra ejidal ya sea de buena fe por cinco años y de mala fe por un período de diez años, sin establecer alguna protección a la familia ejidataria o para la fertilidad de su tierra.

Es por ello que considero que es muy necesario reformar la Ley Agraria de 1992, toda vez que ha propiciado de manera indiscriminada y clandestina la venta de las parcelas ejidales, sobre todo perdiendo el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

carácter de tierras productivas agrícolas convirtiéndola de manera despavorida en propiedad privada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4

1

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. Qué es el ejido?

1.2. ¿Qué es la propiedad?

1.3. ¿Qué es el régimen ejidal?.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

1.1. ¿Qué es el ejido?

CONCEPTO.-

“**P**roviene del latín *exitus*, salida , campo que está a las afueras de una población”¹. Los tratadistas del derecho agrario suelen distinguir dos etapas en la evolución del concepto mismo del ejido: la tradicional proviene de la legislación indiana y la posterior a la constitución de 1917, precedida por la ley de 6 de enero de 1915, incluso junto a la tradición indiana, hay quienes gustan ver antecedentes de esta institución en la figura autóctona del calpulli o chinancalli.

Por lo que el ejido con esta percepción, es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu mexica se asentó en Tenochtitlan y la tierra de ese islote se dividió originalmente en cuatro calpullis, cuya propiedad correspondió a cada uno de los cuatro grandes clanes familiares, recogidos por un dios familiar, esos núcleos de población estaban gobernados por un chinancalli, cabeza o pariente mayor, quien repartía las tierras en parcelas familiares llamadas calpulli, a cada cabeza de familia residente del barrio, es decir debía trabajarlo personal y constantemente el titular del calpulli, siendo sancionado si dejaba de cultivar su parcela un año y suspendido de manera permanente en sus derechos si la abandonaba dos años. Siendo regulado en lo posterior por el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que sancionaba con la pérdida de los derechos correspondientes, al ejidatario o comunero que no trabajara su unidad de dotación o con su familia, durante dos años seguidos o más, mientras que el artículo 86 de la referida ley prevenía que, al decretarse aquella privación, la parcela se adjudicaría a quien legalmente aparezca como heredero del sancionado. Una interpretación armónica de dichos preceptos, conduce a la conclusión de que la pérdida de

¹ LUNA ARROYO, Antonio, "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, México D. F. 1982, página 234.

derechos agrarios se actualiza no sólo cuando concomitantemente el titular y sus familiares no trabajan la unidad de dotación, sino también en el supuesto en que tal titular abandona parcela y familia, quedando las tierras a cargo de esta última, caso en que se tendrá como nuevo adjudicatario a quien legalmente aparezca como su heredero. No se configura el abandono cuando el trabajo familiar constituye mero apoyo, si es el ejidatario quien continúa al frente con la responsabilidad respectiva.

Sin embargo no hay que olvidar que históricamente el ejido calpulli, atlepalli, tierras de común repartimiento, pertenecían a los clanes, que eran grupos de familias emparentadas entre sí las cuales se repartían en parcelas que cultivaban las familias individualmente y podían transmitirse por sucesión. Con ello nos podemos dar cuenta que fue una forma de tenencia de la tierra, que antecede a las modalidades típicas de la agricultura moderna; pues básicamente es una forma de organización que responde a los conceptos y a los requerimientos de una economía cerrada y que por lo tanto su utilidad y hasta sus mismas probabilidades de supervivencia dependen del buen juicio que se emplee para conservar sus características positivas, eliminar las que ya no respondan a las necesidades actuales, y dotarlo de los mecanismos indispensables para asimilar la técnica productiva y competir ventajosamente con la propiedad agrícola privada y con los otros sectores de la economía nacional.

El término ejido tiene un doble significado, como es el de una institución, como a cosa, su objeto, la tierra misma, la hacienda ejidal .

“Para el jurista Mendieta y Núñez comprende al ejido como la extensión de cultivo, la zona de urbanización, la parcela escolar y las tierras que satisfagan las necesidades colectivas del núcleo de población”.²

² DE IBARROLA, Antonio, “Derecho Agrario”, Editorial Porrúa, México D. F. 1983, página 374



El ejido de las leyes novohispanas equivale a tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como para lugar de esparcimiento formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

El ejido, posterior a la Revolución de 1910, de la ley de 1915 y del «a.» 27 constitucional tiene una caracterización jurídica muy evolucionada. Sobre este particular, conviene recordar que no se ha formulado por la doctrina patria una noción aceptada o pacífica de lo que es el ejido. Unos autores hablan y definen al ejido nada más en función de las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación correspondiente; otros autores en cambio, junto a estos elementos patrimoniales, toman en cuenta los personales o al poblado como es el caso del Rafael De Pina Vara, que formula la solicitud de dotación; es decir, lo catalogan como una institución especial, al lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo artículo 27 constitucional. En todo caso, se admite por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como el elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.

“El ejido es considerado como un conjunto de tierras, bosques y aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente bajo un régimen de democracia política y económica”³

³ DE PINA VARA; Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, México D. F. 1988, pág.188

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además el Lic. José Ramón Medina Cervantes lo determina al *ejido* como "un concepto heterogéneo que refleja la distribución y regulación de la propiedad rústica en los diferentes Estados; pero aún más el grado de desarrollo de su reforma agraria"⁴.

Procedimiento para la Integración de un ejido.-

Para la integración de un ejido se sigue un procedimiento preciso, el cual comienza por la interposición de una solicitud de dotación de tierras bosques y aguas de parte de un núcleo de población, cuyos integrantes reúnan ciertos requisitos previstos por las leyes de la materia, requisitos como el de ser mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años o de cualquier otra edad si tiene familia a su cargo: residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de presentar dicha solicitud trabajar personalmente la tierra y no poseer a título de dominio y a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación, etc.

Las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación deberán estar comprendidas dentro de un radio de siete kilómetros y deberán resultar afectables de acuerdo a la Constitución mexicana. Estas tierras, supuesta la resolución definitiva favorable a la solicitud, se constituirán en bienes ejidales. Dichos bienes ejidales luego se desglosan en unidades de dotación o parcelas individuales con una extensión de diez hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola ganadera o forestal; en zona urbana ejidal, la cual será determinada mediante decreto presidencial, de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se trate; parcela escolar; unidad agrícola industrial para la mujer aguas y bosques e, inclusive, si hubiere tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común.

⁴ MEDINA CERVANTES, José Ramón, " Derecho Agrario", Editorial Harla, México 1987 pág.38

Tratándose de la constitución de nuevos ejidos, la ley agraria dispone en el artículo 90 que se requiere:

- I. que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;
- II. que cada individuo aporte una superficie de tierra;
- III. que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en la ley;
- IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional .

A partir de su inscripción el nuevo ejido quedará legalmente constituido y las tierras quedarán sujetas a lo que dispone la ley de la materia.

Tierras Ejidales.-

"Son aquellas dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal , por lo que la asamblea ejidal determinará el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, regularizará la tenencia de los poseedores o los destinará al uso común, al asentamiento humano o las parcelará a favor de los ejidatarios"⁵, la asignación de las parcelas se hará sobre el plano general del ejido elaborado por autoridad competente o por el Registro Agrario Nacional, con base en el siguiente orden de prelación: poseedores reconocidos por la asamblea ejidatarios y vecindados cuya dedicación o esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo e inversión las tierras de que se trate hijos de ejidatarios y otros vecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más, y otros individuos a juicio de la asamblea.

Por su destino se dividen en.- a)tierras para el asentamiento humano, b)tierras de uso común y c)tierras parceladas, por lo que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida

⁵ LEMUS GARCIA, Raúl, " Derecho Agrario Mexicano" Editorial Porrúa, México1991, pág 187



comunitaria del ejido y se compone por los terrenos en que se ubique la zona urbana y el fundo legal, tendrá el mismo régimen la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Conforman el área irreducible del ejido y son inalienables (artículos 63 a 72 de la Ley Agraria).

Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no han sido especialmente reservadas para el asentamiento humano ni sean tierras parceladas. El reglamento interno del ejido determinará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados con respecto de dichas tierras. La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable salvo los casos previstos en el artículo 75 de la ley de la materia, en los casos que manifiesta utilidad el ejido decida transmitir el dominio de uso común a sociedades mercantiles o civiles en los que participe el ejido y los ejidatarios (arts. 73 a 75 L. A.).

Las tierras parceladas.- son aquellas sobre las que cada ejidatario tiene el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo. El ejidatario podrá aprovecharlas directamente, conceder a otros ejidatarios o terceros su uso y usufructo mediante cualquier acto jurídico no prohibido por la ley, enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios y avecindados del núcleo de población, adoptar el dominio pleno sobre su parcela, para que las tierras queden sujetas a disposición del derecho común y, una vez que esto último suceda, enajenarlas a terceros (artículos 76 al 86 de la L. A.).

Dentro de un mismo ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente a la pequeña

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y los de dominio pleno serán acumulables.

Así que las tierras ejidales pueden ser:

- 1) Ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo o población ejidal o por los ejidatarios titulares (artículo 45 L. A.)
- 2) Podrán otorgarse en garantías el usufructo, a favor de instituciones de crédito o quien sostenga al ejido o los ejidatarios relaciones de asociación o comerciales,
- 3) El ejido podrá convertir tierras que haya adquirido bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal.

ORGANOS DEL EJIDO.-

Al ejido se le reconoce personalidad jurídica y una amplia capacidad de obrar, de manera que puede efectuar todos aquellos actos que correspondan con la naturaleza de sus operaciones, tal como se detallan en la Ley Agraria.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Agraria en su artículo 21 son órganos de los ejidos: la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia.

Respecto de la asamblea ejidal es el órgano supremo, en la que participan todos los ejidatarios, tal y como lo establece el artículo 22 de la Ley Agraria, así que el comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que se asentarán los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente; la asamblea revisará los asientos que el comisariado realice.

Hay tres clases de asambleas generales: las ordinarias a celebrarse cada mes o el último domingo de cada mes, las de balance y programación que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tendrán lugar al finalizar cada ciclo agrícola o anualmente; y las asambleas extraordinarias. El quórum para la celebración de las mismas es la presencia de la mitad más uno de los componentes en primera convocatoria, mientras que en segunda convocatoria, la asamblea podrá celebrarse cualquiera que sea el número de asistentes.

“El Comisariado Ejidal es un órgano colegiado, encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General, tiene la representación del ejido y podrá auxiliarse de diversos secretarios, en los términos del reglamento interior del propio ejido.”⁶ Éste se integra por tres personas, con los cargos de presidente, secretario y tesorero, que tienen el carácter de propietarios y de otras tres personas con el carácter de suplentes. Son nombrados por la Asamblea General y, en su caso, pueden ser removidos por ésta en los supuestos de violaciones a la ley agraria, desacatos a la autoridad o incumplimiento de los acuerdos de dicha Asamblea. Los nombramientos deberán recaer sobre personas pertenecientes al mismo ejido, que gocen de sus derechos cívicos y políticos pudiendo ser reelectos por una sola vez.

La misma Asamblea General elegirá al Consejo de Vigilancia, el cual se compondrá de tres personas, con carácter de propietarios y tres suplentes, por un periodo de tres años de entre los mismos ejidatarios o comuneros. Sus facultades están encaminadas al control y vigilancia de los actos del Comisariado Ejidal, para que se cumplan los acuerdos de la Asamblea General, tiene la facultad de revisar mensualmente las cuentas del mencionado Comisariado Ejidal; vigilar la correcta explotación y aprovechamiento de los bienes del ejido; vigilar e informar a la delegación agraria sobre los cambios que sobrevinieren dentro del ejido, así como convocar a asamblea general cuando no lo haga oportunamente el comisariado.

⁶ CHAVEZ PADRÓN, Martha, “El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos”, Editorial Porrúa, México 1993, página 279.



1.2. ¿Qué es la propiedad privada?

I. "Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad"⁷

De acuerdo al artículo 27 de la Constitución mexicana vigente construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. De este modo, la propiedad privada es tan sólo uno de los tres tipos de propiedad que reconoce y regula el orden jurídico mexicano. Este régimen triangular de la propiedad, no sólo se refiere a las tierras y aguas, sino que comprende también a los medios de producción. Lo anterior, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantiza la Constitución y a las propias atribuciones del Estado para intervenir en el proceso económico, determinan el carácter mixto de la economía mexicana. El actual párrafo tercero del artículo 25 constitucional dice: al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

A partir del concepto de propiedad originaria de la nación, debe desprenderse que si bien es cierto que nuestra carta magna reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, ya no la adopta en su sentido clásico individualista, ya no con una extensión absoluta, sino por el

⁷ DELGADILLO, Espinosa, "Derecho Positivo Mexicano", Edit. Limusa 1998, pág.145

contrario, la reconoce como una propiedad limitada, derivada y precaria. Pero, reconocida así, es protegida por la constitución mediante una serie de garantías, establecidas principalmente en los artículos 14, 16, 22 y 28 contra los actos arbitrarios de autoridad.

El artículo 27 de la constitución, en su primer párrafo., esta articulado directamente con dos disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, el artículo 16 que dispone que "los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en el propio código y leyes relativas". Por su parte, el artículo 830 del mismo código estatuye que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

La capacidad para adquirir la propiedad privada es una cuestión también regulada por el artículo 27 de la constitución. En su fracción I esta disposición establece que "sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas". Sin embargo, en párrafos subsecuentes se hacen una serie de excepciones a esta regla general.

La propia fracción I, expresa que los extranjeros podrán gozar del mismo derecho que los nacionales, pero bajo los marcos de la llamada Cláusula Calvo, aunque la limitación es insuperable tratándose de la llamada "zona prohibida".

Por su parte, de conformidad con la fracción II del artículo 27, las Iglesias, cualquiera que sea su credo, no pueden adquirir en ningún caso,

poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los templos destinados al culto público son de la nación.

Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a los asociados, etc., están limitadas a no adquirir más que los bienes inmuebles para su objeto inmediato o directamente destinado a él.

En cuanto a las sociedades mercantiles por acciones, éstas no pueden adquirir fincas rústicas y sólo podrán tener en propiedad terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, respecto de los bancos se señala que podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Por último, las asociaciones o sociedades previstas en los artículos 2670 y 2688 del Código Civil no están capacitadas para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente a su objeto.

1.3. ¿Qué es el régimen ejidal?

Desde 1915 a 1992, el régimen de propiedad ejidal fue inalienable e imprescriptible, inembargable e in enajenable, con el propósito de proteger a los campesinos necesitados que obtenían tierras ejidales y que frecuentemente eran personas de baja capacidad educativa que los hacía vulnerables en sus derechos. Este complejo sistema social y defensivo será explicado en capítulos posteriores por lo que, no es práctico refrendarlo en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

virtud de las reformas constitucionales y legales efectuadas a partir de 1992; así que es más conveniente referirme someramente al sistema actual.

El ejido en sus derechos colectivos tiene actualmente la facultad de conservar su antiguo régimen social o de optar por la "terminación del régimen ejidal" (artículo 23 fracción XII): ésta disposición puede darse con un simple acuerdo de la asamblea general de ejidatarios (artículo 29).

Un cambio menor en matiz puede darse cuando el ejido decida transmitir el dominio de sus tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido (artículo 75); o cuando decida "otorgar en garantía el usufructo de las tierras" (artículo 46).

Si el ejido decide continuar con su régimen de propiedad colectivo, puede suceder que algunos ejidatarios poseedores de una parcela, dentro del régimen de explotación individual, dentro del régimen de explotación individual, opten por el dominio pleno, y obviamente la salida del régimen ejidal su incorporación al derecho civil.

Los solares urbanos, por efecto del artículo 68 de la Ley Agraria de 1992, entraron al régimen de dominio pleno, ya no se requiere de todo el procedimiento que anteriormente se necesitaba desahogar para sacarlos del régimen ejidal e incorporarlos al derecho común.

Los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, es decir, si otro ejidatario adquiere y con ello tiene excedentes en relación al máximo de la unidad dotatoria que puede poseer, entonces está obligado a vender los excedentes con forme al artículo 47 de la ley de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las parcelas no sólo son transmisibles por la venta directa que el ejidatario puede hacer de ella, también puede transmitirla por cesión, por renuncia o puede perderla por prescripción positiva, de acuerdo al artículo 20 de la ley ya citada.

También está establecido en la Ley Agraria, un ejidatario puede celebrar cualquier tipo de contrato de asociación o de aprovechamiento, lo cual indica que ya no es obligatorio el cultivo personal, directo y constante de la parcela, lo anterior remitirá los casos de privaciones y nuevas adjudicaciones parcelarias a una gama muy variada de interpretaciones judiciales; incluso se permite dar "en garantía el usufructo de las tierras" y, en consecuencia, a la entrada de la vigorosa institución civil de la hipoteca (artículo 46 de la Ley Agraria).

De todo lo anterior puede deducirse que la disposición de que las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 74 de la Ley Agraria) y lo mismo las tierras destinadas al asentamiento humano, más bien son simplemente declarativas y seriamente contradichas por el contexto general de la propia Ley Agraria de 1992, quedará tan sólo por observar, en los casos de conflicto judicial que puedan presentarse, cuál será la interpretación constitucional que, en sus casos, establecerá el Poder Judicial Federal.

En el caso de los bienes ejidales individuales por el hecho de que eran "intransmisibles", la restricción se entendía dentro de las modalidades impuestas por el interés y el orden público, en el sentido de que si se reconocía que los ejidatarios eran propietarios, entonces podían transmitir sus bienes sólo dentro de determinados casos, por ejemplo las permutas ínter ejidales, el derecho sucesorio familiar y las expropiaciones por causa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de utilidad pública. Tales limitaciones al derecho de propiedad ejidal se constituyeron legalmente en defensa de su patrimonio familiar de sustento económico, para mexicanos por nacimiento, que no podían ni debían, perderlo en función de su ignorancia para defender ese derecho.

Bajo la Ley Agraria del 92 si un ejido pierde sus tierras por un acto ilegal o ajeno a la contratación a que están autorizados, entonces deberán intentar toda una acción, la restitutoria. Los tribunales unitarios no encontrarán la existencia de un mecanismo procedimental específico en la Ley Agraria del 92 que se refiera a la restitución, tendrán que aplicar el procedimiento general señalado por los artículos del 170 al 189 y 164 de la ley citada, por otra parte deberán considerar que en lo previsto, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal, y por ende la supletoriedad presentará una serie de problemas ya que en materia civil se refiere a la acción reivindicatoria y no restitutoria de esencia agraria, por lo que se presentará una laguna en la ley cuya interpretación se recurrirá a la instancia del criterio del Poder Judicial Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LAS TIERRAS EJIDALES Y SU REPARTO HASTA EL SIGLO XIX

- 2.1. Las tierras ejidales en el Virreinato**
- 2.2. El reparto Agrario en el Virreinato**
- 2.3. El reparto de las tierras en la
independencia**
- 2.4. Las Compañías Deslindadoras**
- 2.5. El reparto de tierras en la Revolución
Mexicana**
- 2.6. La distribución de las tierras en la
Reforma Agraria**

2. ANTECEDENTES DE LAS TIERRAS EJIDALES Y SU REPARTO HASTA EL SIGLO XIX.

Una relación de naturaleza histórica, política o económica entre el ejido actual y la organización agraria de los períodos indígenas y coloniales, es parte fundamental que se ha discutido en múltiples ocasiones, y este debate no ha sido sólo de interés histórico sino de carácter político y económico. Pues los destructores del sistema ejidal señalan que la relación es muy fuerte y que, de hecho, "el ejido es un renacimiento de una institución arcaica, anacrónica y que perjudica indudablemente a la economía moderna y en desarrollo, por otro lado tenemos los partidarios de éste sistema ejidal, mencionando que la propiedad territorial de los pueblos, como institución, tiene raíces muy profundas en la historia mexicana"⁸, pero niegan que el ejido sea obsoleto, únicamente por esta razón, otros consideran que el ejido es una solución al problema agrario, es por ello que el ejido debe de ser evaluado dentro de la situación del marco que forman los antecedentes históricos y económicos que a continuación mencionaré en el trabajo de tesis.

2.1. *Las tierras ejidales en el virreinato.*

Cuando los españoles llegaron a la Nueva España en los comienzos del siglo XVI, se encontraron con dos civilizaciones bien organizadas como fueron el *Imperio Azteca* en la Gran Tenochtitlán con una superior capacidad política y militar, pues estos reconocían al rey como único y verdadero soberano propietario de la tierra, pues ejercía el uso, disfrute y abuso. Es decir ya sea que la tierra fuera suya por herencia o por conquista, y tenía la libertad de disponer de ella a su libre arbitrio. Casi todos los otros tipos de propiedad estaban condicionados a sus deseos, éste imperio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dominaba la parte central y sur del país desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México.

Otra civilización bien organizada era el *Imperio Maya* que se estableció separadamente en la península de Yucatán, Tabasco, Chiapas, la parte central y oeste de Guatemala y la parte oeste de Honduras. Esta cultura fue distinguida por su organización agraria era de carácter colectivo, posteriormente modifica su estructura, con estratos claramente diferenciados, que trae aparejada la división del trabajo y la propiedad privada a lo que coadyuva la herencia.

Las clases sociales en la cultura maya eran las siguientes:

Nobleza.- encabezada por el rey, gozaba de exención de impuestos.

Sacerdotes.- No poseían terrenos ni esclavos. Su misión para el agro era predecir el tiempo, a fin de orientar las siembras y clases de cultivo.

Tributarios.- Dedicados a la agricultura en forma comunal, los mismo que a la explotación de pastos y salinas. Eran propietarios de predios

Esclavos.-Estaban en calidad de cosa, lo que permitía disponer libremente de su vida para los sacrificios, en la agricultura suplían al ganado vacuno y caballar del que carecían los mayas.

Mientras en la cultura azteca la propiedad de la tierra, estaba definida entre las diferentes clases sociales, pues se distribuían las tierras de acuerdo al grado social de sus poseedores, las cuales consistían en:

Tlacocalli.- Tierras pertenecientes al emperador, bien sea a título personal o para el sostenimiento de los funcionarios nobles del reino.

* BARTRA, Roger, "Estructura agraria y clases sociales en México", Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª. Edición, México 1980, página 78.

Pillali.- Tierras que pertenecían a los nobles y guerreros en lo personal; se trasmitían por herencia y sólo podían venderlas a otros miembros de su clase.

Atlepulli.- Tierras de tipo comunal que pertenecían a los pueblos.

Calpulli.- Tierras de tipo comunal, pertenecían a los clanes que eran grupos de familias emparentadas entre sí

Hacia el final del periodo, y a pesar de la elaborada estructura agraria y de la gran variedad de tipo de tenencias, la tierra estaba en manos de la familia real, los nobles y los guerreros, por lo que la miseria iba sembrando un descontento en un grupo mayoritario no privilegiado, por lo que se les considera a estos indígenas una organización que plasmaban a futuro las próximas transformaciones, situación que se vio truncada por la conquista de los españoles.

La tenencia de la tierra en el Imperio maya, seguía patrones diferentes del azteca, ya que el la primordial forma de tierra era la de uso comunal por lo que no se distribuía permanentemente entre los campesinos, una vez que se recogía la cosecha cada quien podía escoger las parcelas de cultivo para el año entrante, por lo que demuestra que en la actualidad los mayas no aceptan la propiedad exclusiva de tierras de cultivo.

Durante la conquista española se destruyó esta estructura agraria, y sólo en los últimos años se intentó restituir los derechos de los pueblos cuando menos en parte.

"Los derechos legales de la Corona española sobre las tierras recién descubiertas se basaban en la famosa bula del Papa Alejandro VI, la cual

concedió a los Reyes Católicos los derechos exclusivos a las tierras hacia el Sur y Oeste en dirección a la India⁹. Hay una intervención directa de la Iglesia Católica, en una dualidad de poder totalmente espiritual para influir en los conflictos por las tierras latinoamericanas.

El Papa Alejandro VI, expide tres bulas que consistía la primera en .- *INTER COETERA (3 de mayo de 1493)*, para dirimir un conflicto de derecho internacional público y su zona de influencia y dominio en los terrenos descubiertos y conquistados, sin embargo se encontraba viciada la primera bula ya que no se fijó la línea de demarcación, por lo que la segunda bula subsanó éste error consistente en .- *INTER COETERA O NOVERUNT UNIVERSI (4 de mayo de 1493)*, la fundamenta el Papa Alejandro VI con textos jurídicos como concesión, asignación y, por supuesto, la donación para que los Reyes de España dispusieran libremente del dominio de las tierras, y la tercera bula conocida como *INTER COETERA O HODIE SIQUIDEM*, (más tarde del 4 de mayo de 1493), se establece el respeto de las posesiones y propiedades de las tierras descubiertas por Portugal.

Una gran controversia se ha citado desde entonces sobre si la bula concedió solamente los derechos exclusivos para cristianizar y civilizar a los indígenas, o si también los derechos para desposeerlos de sus bienes terrenales. Es obvio, sin embargo, que los reyes, capitanes y conquistadores se inclinaron a la segunda interpretación, reforzándola con el derecho de conquista militar, y ciertamente haciendo buen uso de ella.

Por lo que las leyes españolas reconocían cuatro tipos de propiedades comunes entre los indígenas: fundo legal, ejido, propios y tierras de común repartimiento.

⁹ CUE CANOVAS, Agustín "Historia Social y Económica de México" Edit. TRILLAS, México 1995, pág 315



a) el fundo legal o conjunto de solares urbanos fue concebido como la tierra necesaria para las habitaciones de los indígenas, se medía como un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la Iglesia, que se encontraba en el centro del poblado, todo ello con la finalidad de concentrar a los indígenas para su educación y civilización.

b) ejido (de la palabra exitus salida), donde los indios podían tener sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles, el ejido era originario de España, donde sirvió el mismo propósito y muestra una semejanza sorprendente con el altepetlalli es decir (había tierras, bosques, pastos y aguas propiedad del calpulli o sea, del pueblo). No estaba parcelado, generalmente no se sembraba, sino que su posesión y uso eran en común. Ahí fue donde apareció el nombre de ejido, aunque debe distinguirse claramente del "ejido" actual que presenta características distintas.

c) el tercer tipo de tierra era *de común repartimiento*, era muy similar al calpulli, la tierra, como un todo era considerada de propiedad exclusiva del poblado; por lo tanto no podía ser vendida ni fraccionada, debía dividirse y cultivarse individualmente por los campesinos del poblado; cuyos derechos eran hereditarios y cesaban únicamente cuando se ausentaban o dejaban de trabajar sus parcelas.

d) los propios, tierra comunal para el mantenimiento de los servicios públicos, que originalmente se trabajaba en común, pero que posteriormente se rentaba a los campesinos interesados.

Hacia el final del período colonial, el Clero era el terrateniente individual más importante. "Las propiedades de la Iglesia eran llamadas de manos muertas, ya que una vez adquirida la propiedad difícilmente podía ser vendida y por ello automáticamente se retiraba del mercado"¹⁰.

Hacia el final del siglo XVIII, el Clero de la Nueva España se había convertido en el prestamista más importante del país, ya que había acumulado riqueza en propiedades rurales, por lo que tenía una influencia dominante, en toda la población.

2.2. El reparto agrario en el virreinato.

Las expediciones hacia el Nuevo Mundo fueron financiadas por capital privado, es decir los conquistadores tenían el derecho a una recompensa por sus esfuerzos, la cual recibían de sus capitanes pero que estaba sujeta a confirmación del rey. La recompensa tomó una forma de concesiones de tierras, consistía en la potestad del soberano en donar determinado bien realengo, (tierras), a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, o bien estimular la lealtad e identificación al reinado, por lo que éste tipo de recompensa variaba de acuerdo al rango o grado militar así como los méritos de cada soldado, los peones recibían *peonías*, posteriormente tomaron el carácter de *ranchos*, los hombres a caballo recibieron *caballerías* que posteriormente se le denominaron *sitios de ganado*, los oficiales recibían varias caballerías, sitios o grandes extensiones de tierra inculta.

Un claro ejemplo de la persona que recibió un regalo especial del rey Carlos V, fue Hernán Cortés; a quien le entregaron las villas de Oaxaca, Cuernavaca y Toluca.

¹⁰ RINCÓN SERRANO, Romeo, "El ejido mexicano" Centro Nacional de Investigación Agrarias, 1ª. Edición, México 1993, página 225.

Años más tarde a las recompensas originales se añadieron concesiones reales adicionales para inducir a los inmigrantes españoles a colonizar nuevas regiones y fundar nuevos pueblos. Estas concesiones, llamadas *mercedes*, porque tenían que ser confirmadas por un merced real, fueron la base para la aparición de la propiedad privada absoluta en la Nueva España, siguiendo las líneas del uso europeo.

Aparejada a la distribución de la tierra, se llevó a cabo la distribución de indios, bajo el nombre de "encomiendas", que era confiar a los españoles dedicados a la santa misión de evangelizar a los indios que quedaban bajo su tutela, sin embargo cualquiera que haya sido el propósito se convirtió en esclavitud legalizada, levantó grandes inconformidades por parte de los misioneros, la encomienda fue limitada en el año de 1570 y abolida definitivamente en 1720.

Como ya lo había citado, los principales incentivos de los españoles expedicionarios, sin contar las remuneraciones directas, consistían en un rápido enriquecimiento, apoyado en los bienes muebles e inmuebles (básicamente terrenos y minas), además de la fuerza de trabajo gratuita o pagada a bajo precio, como resultado de una desigual contratación.

Es determinante el grado militar, político y posición social de los expedicionarios para la asignación de la riqueza en la Nueva España.

El reparto de tierras a favor de los españoles a principio fue gratuita, ya que más tarde se combinaba con la compraventa. La asignación de tierras y demás bienes a los españoles formó parte de una política global de colonización e incremento y diversificación de actividades productivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que este período colonial se caracterizó por la lucha constante entre los poderosos terratenientes, de origen español principalmente y los campesinos localizados alrededor de los poblados indígenas y de población mestiza, ya que estos sucesivamente se veían privados de sus tierras, para lo cual se utilizaban tanto medios legales como ilegales.

La lucha prosiguió hasta después del período independiente, continuando ininterrumpidamente hasta los comienzos del siglo XX. Hacia finales del período colonial, la única fuerza que podía mantener el control de las grandes masas era la Iglesia, pero una vez que el Clero se volvió en contra de las condiciones existentes, el choque fue inevitable, como fue el caso de dos eclesiásticos HIDALGO y MORELOS que comenzaron a encabezar la guerra de independencia, ellos dirigieron y crearon estrategias, planteamientos ideológicos en el renglón agrario, en especial en la restitución de las tierras a los indígenas, que más tarde dio fin al dominio español en la Nueva España.

2.3. *El reparto de tierras en la independencia.*

El primer siglo de Independencia política en México se caracterizaba por constantes luchas internas, que a menudo constituyeron abiertas guerras civiles, dicho suceso tan trascendental no logró el cambio por la estructura agraria del país, ya que venía arrastrando la herencia del régimen colonial, por lo que continuaron cuatro grupos en el poder que fueron: el Clero, grandes terratenientes, pequeños propietarios y pueblos.

La propiedad raíz indígena dejó de ser significativa, tanto en extensión como en calidad, aunque siguió un objetivo, la importancia socio-político-económica y, por consecuencia, su recuperación por sus verdaderos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propietarios que son los indígenas. De ahí el peso de la propiedad rural como una de las causas de independencia, que retoman los dirigentes más sobresalientes como fue MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, en el decreto de 5 de Diciembre de 1810 ordena a los jueces recaudar las rentas vencidas de las tierras de los indígenas, y de inmediato proceder a la restitución de las mismas a favor de los indígenas a fin de que las cultiven, prohibiendo en lo futuro su arrendamiento.

También en el "Decreto contra la esclavitud, las gavetas y el uso de papel sellado", del 6 del mismo mes y año, se enfatiza en el primer punto la libertad para los esclavos, que les posibilitará el acceso a sus propiedades usurpadas.

En el caso de JOSE MARIA MORELOS Y PAVON, en la disposición del 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y en consecuencia, el sistema de clases sociales, que en lo sucesivo los habitantes responderán a la categoría de americanos. También establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras y a la desaparición de las cajas de comunidad.

En el nombramiento para el reconocimiento de las existencias de las rentas reales y administradas de éstas, del 5 de diciembre de 1810, por Miguel Hidalgo Y Costilla en la que decreta que además de la entrega de rentas a los naturales, se les hacía de las tierras a los pueblos, y, por tanto a sus pobladores, con la obligación de cultivarlas y no arrendarlas.

En plena etapa los insurgentes emiten disposiciones para reivindicar la propiedad a los indígenas y, en segundo plano, repartir tierras a los pobladores.

TESS CON
FALLA DE ORIGEN

En el "Decreto :Exención de Tributos a los Indios y Castas, repartimiento de tierras a los primeros, y prohibición del comercio de repartimiento a las justicias", de 13 de marzo de 1811, la Corona dicta para la Nueva España, en su artículo segundo, el repartimiento de tierras a los pueblos de indios, mas no a las castas. En la parte final del decreto se prohíbe a los religiosos la administración de haciendas asentadas en terrenos de Indios, procediendo la distribución de esas tierras, pero reduciéndola a propiedad privada.

Por otra parte el Virrey Calleja con la real Orden de 15 de Noviembre de 1812 sobre reparto de tierras de los indios, reconoce la miseria de los indígenas, la insurrección y la escasez agrícola. Para lo que propone el reparto de tierras a los indios, con la salvedad de que si durante dos años los indígenas no trabajan la tierra directamente su derecho prescribe, es decir la Corona Española les quitaban dichas tierras, igualmente se les prohibió vender o empeñar esas heredades.

Mientras, el México prerrevolucionario en el siglo XIX fue testigo de que el desequilibrio agrario se fuera agudizando, al crecimiento de los latifundios y de la desaparición casi total de la propiedad de los pequeños agricultores y de los poblados. Por lo que el campesinado mexicano, desempeñó el papel de fuerza en los procesos de cambio y consolidación del estado nacional. Tuvieron la necesidad de tomar algunas medidas para contrarrestar esta tendencia, sin embargo lo que propiciaron fue el impulso adicional, al tener la participación de otras clases sociales ajenas a los campesinos que, al dirigirlos, los manipulaban y utilizaban en empresas de envargadura nacional.

"El problema agrario frente a la República recién nacida, presentaba dos hechos: la distribución desproporcionada de la tierra y la distribución

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inadecuada de la población, es decir, grandes latifundios y excesiva concentración de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta en algunas regiones del país¹¹.

La política y la legislación de los gobiernos que se sucedieron durante el siglo XIX estaba dirigida a asegurar una migración interna hacia las regiones deshabitadas. Los esfuerzos legislativos, por lo tanto, estaban dirigidos hacia tres puntos principales: colonización, desamortización, y finalmente nacionalización de las propiedades del clero y cultivo de las tierras baldías.

La primera ordenanza relacionada con la colonización se dio en marzo de 1821 por el Gobierno Federal un mes después de consumada la independencia, fue de índole muy especial, ya que beneficiaba a los soldados veteranos en la distribución de los terrenos baldíos. Primero se les repartía a los militares semipensionados, a pensionistas y cesantes, y a nacionales y extranjeros de buena conducta, de preferencia a casados. Lo común en todas estas medidas legales fue: 1) dotaciones de terrenos baldíos a los futuros colonos; 2) concesiones a los colonos extranjeros, y 3) preferencia para la distribución de terrenos baldíos a los campesinos que vivían en la región.

Los indios sin tierra, a quienes la legislación consideraba como colonos en potencia, no entendieron las leyes, y lo que es más, algunos ni siquiera oyeron hablar de ella, y no estaban preparados cultural y psicológicamente para abandonar ni su pueblo natal ni su santo patrono, las deudas con la tienda local y el malestar político en el país era también a, no dudarlo, un impedimento para su traslado.

¹¹ RIVERA MARIN, Guadalupe. "La propiedad territorial en México 1301-1810" Siglo XXI, México 1985, página 164

Hacia la mitad del siglo, la atención fue dirigida hacia las extensas propiedades del Clero, y los proyectos de colonización se relacionaban con su comercialización. Cuando se proclamó la independencia en 1821, la posición y la propiedad de la Iglesia Católica Romana quedaron garantizadas, y por lo tanto, la misma tendencia persistió bajo los gobiernos independientes, debido a las mismas razones que la hicieron prosperar durante los años de coloniaje; ninguna propiedad adquirida por la Iglesia fue objeto (casi nunca) de transacciones comerciales o, donaciones. Los diezmos e intereses sobre crédito , llegaban mucho más allá de las necesidades de las instituciones eclesiásticas.

En 1830 el antagonismo entre la Iglesia y el Estado se hizo abierto y enconado. Varias proposiciones fueron enviadas a la Cámara para cubrir las deudas internas y externas mediante la confiscación de las propiedades eclesiásticas. Fue sólo durante la guerra entre Estados Unidos y México en 1848, cuando el ejército se encontraba desnudo y hambriento, y la Tesorería en completa bancarrota, que el Presidente en funciones, Valentín Gómez Farias, obtuvo, después de un largo y difícil debate, que la Cámara aprobara la confiscación de la propiedad de la Iglesia.

Gómez Farias fue derrotado por Santa Ana, que regresó al poder algunos meses más tarde. Pero la lucha se hizo más aguda y obstinada; el descontento general contra Santa Ana y los intereses e ideas que él representaba, dieron finalmente por resultado la revolución de 1854 y el fin de su mandato, con lo que se abrió una nueva época en la historia de México: la Reforma.

Bajo la administración de Benito Juárez, el gobierno liberal expidió en 1856 la ley de Desamortización, la cual ordenaba la venta inmediata,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

preferentemente a sus arrendatarios, de todas las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas en toda la República.

Eran tres propósitos perseguidos por la ley:

1) poner nuevamente en el mercado las grandes extensiones de propiedad muerta, estimulando el desarrollo económico general.

2) Alentar la formación de pequeñas propiedades privadas, ya que se tenía la esperanza de que los arrendatarios y los campesinos sin tierra aprovecharan la oportunidad de adquirirla a precios bajos, y por lo tanto el problema agrícola y agrario sería finalmente resuelto y,

3) Obtener ingresos fiscales de propiedades hasta entonces exentas de impuestos por ser propiedad del Clero.

Las adjudicaciones se formalizaban en escritura pública, causando un impuesto del 5% sobre el valor de la operación a cargo del comprador. Es importante remarcar que las corporaciones civiles o eclesiásticas carecían de capacidad para adquirir estos bienes, excepto para cumplir sus funciones asignadas.

Los objetivos a cumplir por conducto de esta Ley, desde el ángulo económico era incorporar a la vida económica nacional el grueso de terrenos rústicos, además de los predios urbanos en manos del clero, de prestanombres y algunos seguidores, además de poner las bases de una política fiscal por medio de los gravámenes.

Por parte de los políticos la ley se encauzaba a someter al influyente clero a los dictados del poder temporal, nacido del influjo de la Reforma, sumar adeptos a la causa de la Reforma y conformar instituciones jurídico-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económicas como respaldo de la república en su lucha con conservadores y extranjeros.

Por lo que toca a las comunidades indígenas, estaban comprendidas en el proceso de desamortización de la ley, de ahí que los comuneros debían tramitar la adjudicación en el lapso de tres meses, a partir de la publicación de la ley. Por ignorancia o falta de recursos económicos no fue cubierto con oportunidad, quedando los bienes de las comunidades sujetos al denuncia, que normalmente fue practicado por terratenientes y extranjeros, para apropiarse de tierras de comunidad.

En 1856 la intervención de Arriaga en el constituyente de 1857 se produce el 23 de junio de 1856, su exhaustivo análisis del régimen jurídico, económico y social se transforma en el pensamiento de que "La Constitución debiera ser la Ley de la Tierra", pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra.

El Diputado Arriaga hizo un análisis retrospectivo del sistema de propiedad, que incluye la legislación indiana, entre la dicotomía y el poder ser(existir) de la norma jurídica protectora del derecho de los indígenas, y la práctica que sirvió para atropellar a los mismos, y quitarles la tierra y de paso la libertad, por lo que la Independencia no logró superar del todo ese estado de cosas, de ahí su crítica al sistema de propiedad vigente.

Mientras que el voto de Isidoro Olvera lo emite el 10 de agosto de 1856 en su proyecto de La Ley Orgánica que arregla la Propiedad Territorial de toda la República, se puede decir, que dirige una dura crítica al sistema de propiedad prevaleciente por las condiciones de acaparamiento de la tierra, que a la vez ha servido de contención de las personas, lo peor era que la tierra permanecía ociosa sin reportar beneficios a la sociedad, por lo que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afirmó que la propiedad responde a una manifestación de fuerzas. La estructura de la ley de Desamortización de Bienes de manos Muertas, expedida por el Presidente Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, afirma la inmovilidad de la propiedad rústica y urbana, que incide en forma negativa a la vida económica de nuestro país.

El constituyente del cincuenta y siete recoge la orientación de la ley de Desamortización, de ahí que convalida las interpretaciones y prácticas jurídicas en relación con las comunidades indígenas, convirtiéndose en fácil presa para engrosar el patrimonio de personas físicas y morales.

El repudio de la iglesia a la ley de 1856 obligó al gobierno liberal a tomar medidas más radicales , que se tradujeron en la Ley de Nacionalización de 1858. Eso muy afortunado para el país, ya que, como Silva Herzog lo hace notar, "Si los clérigos hubiesen aceptado la primera ley, hubieran continuado siendo una fuerza económica muy poderosa, la segunda ley, sin embargo, confiscó sin derecho a indemnización toda la propiedad del clero. Las fuerzas liberales triunfaron en el campo de batalla en 1860 y Juárez aplicó las leyes de Reforma en todo el ámbito del país, con esa medida se eliminó en forma definitiva a la Iglesia como propietaria de tierras"¹².

La desaparición de la Iglesia como terrateniente dio como resultado solamente la transferencia de sus propiedades a los grandes latifundios, haciendo a sus dueños más grandes y poderosos. La posición de los arrendatarios y los pequeños campesinos permaneció sin alteración.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹² SILVA HERZOG, Jesús, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Edit. F.C.E. 1993, pág.84

"La Ley de Desamortización declaró ilegal la posesión de tierras por corporaciones civiles y religiosas; por lo tanto se aplicaba también a las tierras comunales propiedad de los poblados"¹³.

"La teoría de la descolectivización de la propiedad de la tierra se basaba en la doctrina de la libre empresa individual, ya que se creía que la agricultura indígena estaba subdesarrollada y estancada, porque le faltaba el motivo poderoso de la iniciativa privada, por lo tanto no podía florecer mientras no se entregara la tierra en propiedad irrestricta"¹⁴. Para superar el estancamiento, la propiedad comunal debía romperse, usando la fuerza si era necesario, y la tierra dividirse en pequeñas parcelas, y venderse preferentemente a los campesinos que la habían estado cultivando hasta entonces.

Los indígenas no captaron el significado de las leyes de desamortización, cuando se aplicaban a sus tierras comunales, y ciertamente nunca entendieron su ideología y su bien intencionado propósito: la individualización en aras del progreso.

Las rebeliones abiertas eran reprimidas cruelmente por la fuerza; la resistencia pasiva sin hacer caso de la ley, bien sea por ignorancia o sencillamente por falta de deseos de obedecerla, rápidamente atrajo al denunciante al poblado, donde con facilidad podía probar la ilegalidad de la propiedad comunal de las tierras y obtener una recompensa por su denuncia. La tierra era pagada a la Tesorería, no al poblado o a los campesinos, porque, de acuerdo con el uso legal español, la tierra retenida ilegalmente por el poblado en este caso, al no individualizarla o al rehusarse a hacerlo, era considerada propiedad del Estado.

¹³ Ibidem, pág.87

¹⁴ Ibidem, página 103



A la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo De Tejada, fue designado Presidente, el cual quedó respaldado por la Ley Provisional expedida por Benito Juárez, ya que autorizaba al Ejecutivo Federal para que determinara y arreglara lo referente a la colonización con contratos con empresas particulares, en tanto se expida la Ley definitiva.

Para los extranjeros los incentivos se traducían en terrenos baratos y facilidades en plazos y pagos para cubrirlos ya que , efectuaban el primer pago después del segundo año de establecidos, además de que se les daba a los extranjeros la naturalización y ciudadanía mexicana; gastos de transporte y subsistencia durante un año, para útiles de labranza y para viviendas, exenciones de impuestos, de derechos de puertos y de franquicia de países de origen, premios por introducción de nuevas técnicas y cultivos.

La política de colonización y, por consecuencia, su operación estaban a cargo de las Comisiones Exploradoras, que manejaban el presupuesto, obtenían terrenos colonizables, cubriendo los requisitos de medición, deslinde, avalúo y descripción.

"La de habilitar un terreno baldío, con los requisitos que exige a ley, obtendrá el que llene los requisitos, la tercera parte de dicho terreno ó de su valor siempre que lo haga con la debida autorización"¹⁵.

El lerdismo es el punto de partida para dar vigencia a la estructura jurídico-ideológica de la Reforma, para llevar a cabo estos programas que fortalecen al Ejecutivo Federal en detrimento del Poder Legislativo. Este esquema lo continúa durante más de tres décadas el presidente Porfirio Díaz, teniendo entre prioridades la política de colonización. Este período es

¹⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional" Edit. Porrúa, Méx. 1995 pág. 225



notable por la paz política y por el impulso al desarrollo de las industrias minera, textil y otras, y por el embellecimiento de la capital y otras ciudades del interior, por lo que se intensificó la tendencia hacia la concentración de la tierra.

Una vez que el gobierno se dio cuenta que las Leyes de Desamortización no habían alcanzado los resultados buscados, nuevamente echó mano a la idea de la colonización y esta vez en gran escala.

En 1875 se promulgó una ley de Colonización respaldada por un Decreto de 1855, con el objeto subyacente de promover la migración interna y la Inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos, que todavía se encontraban disponible en grandes extensiones por todo el país.

Esta ley, sin embargo, introdujo una innovación muy importante en relación con las anteriores; la ejecución del plan estaba confiada a concesionarios privados llamados "Compañías Deslindadoras", cuya función era explorar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías subdividir las en parcelas de acuerdo con el límite de 2500 hectáreas y supervisar la venta a los futuros colonos.

2.4. Las Compañías Deslindadoras.

El 15 de diciembre de 1883, fue expedido el Decreto por el presidente Manuel González, el contenido de esta ley se encuentra en 31 artículos, donde queda manifestado que la política colonizadora quedará a cargo del Poder Ejecutivo Federal, por lo éste se encargó de medir, deslindar y fraccionar terrenos baldíos o de propiedad nacional.



En compensación por los gastos en que incurrieran, las compañías estaban autorizadas a retener un tercio de toda la tierra deslindada. Esto iba de acuerdo con la política que seguía Porfirio Díaz de estimular el desarrollo económico mediante concesiones liberales a grandes compañías privadas, con frecuencia extranjeras, que estaban a cargo de empresas definidas, como era el caso de los ferrocarriles y de la minería.

Los terrenos a colonizar por mexicanos e inmigrantes tenían que sujetarse a la siguiente mecánica para ser transferidos: siendo Compraventa en abonos pagaderos en diez años, con un año de gracia inicial, si era Compraventa de contado o en plazos menores de diez años, y a título gratuito en extensiones hasta de 100 hectáreas, con la obligación de poseerlas durante cinco años, a la vez cultivar toda la extensión o bien la décima parte. Así se hacían acreedores a ser titulados en propiedad los predios a favor de las personas que cubrieran los requisitos marcados por la ley.

Los inmigrantes-colonos gozaban de ayuda de transporte, alimentación y despensas. También a los colonos mexicanos se les estimulaba con lotes gratuitos en las nuevas poblaciones, con la obligación de construir casa en ese lugar los siguientes dos años. A la vez a los mexicanos que residían en el extranjero y que desearan establecerse en los lugares desiertos de la zona fronteriza se les daban terrenos en forma gratuita.

La colonización estaba cargo de las compañías Deslindadoras y, en una menor proporción, de particulares que eran autorizados a colonizar terrenos de su propiedad para establecer un mínimo de diez familias. "Las compañías Deslindadoras eran autorizadas por un Juez de Distrito para sus diligencias de apeo y deslinde, las que después de concluidas se presentaban a la Secretaría de Fomento para efectuar el traslado de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dominio"¹⁶. Autorizada la compañía para sus trabajos de deslinde, etc., contaba con un plazo de tres meses para iniciarlos. Por sus trabajos la Compañía Deslindadora recibía la tercera parte de los terrenos, con la restricción de no enajenarlos a extranjeros que no estuvieran autorizados y con un límite de 2500 hectáreas.

2.5. El reparto de tierras en la revolución mexicana.

La revolución mexicana surgió como una revolución agraria, su resultado más importante fue la reforma agraria, a la cual dio vida.

La paz no se reestableció sino hasta que el gobierno revolucionario dio pruebas satisfactorias al pueblo de que era su deseo llevar a la práctica el reparto de tierras.

La realidad económica dio lugar a una lucha de fuerzas sociales, por un lado los detentadores de la riqueza los mismos que tenían las decisiones nacionales, por el otro lado la masa social conformada por un grupo mayoritario de campesinos, una gran masa de desprotegidos económicamente.

Pero creo que es de suma importancia revivir los momentos de desesperación de ese grupo de campesinos, así como los motivos que originaron el descontento que dieron lugar a una lucha armada.

Como ya mencioné en el capítulo anterior las Compañías Deslindadoras asentaron el gran golpe final a la propiedad de los pueblos, y con ello, a toda la pequeña propiedad del país, los que sobrevivieron a la etapa de los españoles ávidos de tierras, fueron víctimas de los denunciantes y los que

¹⁶ DELGADILLO; Espinosa, "Introducción al Derecho Positivo Mexicano", Edit. Trillas, México 1995 pág. 56

escaparon de esta segunda ocasión, sucumbieron finalmente a la acción de las compañías. El resultado se puede ilustrar es decir , las estimaciones varían enormemente por razones obvias, pero todas coinciden en la tendencia general. Para 1910, en los albores de la Revolución, la distribución de las tierras, de acuerdo con la fuente fidedigna de *José L. Cassío* era de : 1% de la población poseía el 97% de todo el territorio; el 3% los pequeños propietarios sobrevivientes, e 2% y el 96% de la población restante el 1% de la superficie. De acuerdo con otras estimaciones, 8,245 haciendas poseían más de la mitad de toda la superficie agrícola y 55000 de las 70,000 poblaciones existentes formaban parte de las haciendas.

La gran propiedad típica era la hacienda es decir como bien llamado el latifundio, el centro de la hacienda lo constituía el casco el cual semejaba especialmente los construidos durante los turbulentos años del siglo XIX; una pequeña fortaleza feudal rodeada de grandes murallas, en el casco se encontraba la mansión del hacendado la casa del administrador, de los empleados administrativos, la oficina, la tienda de raya, la iglesia y la prisión.

La casa grande que era la mansión del hacendado, fue construida la mayoría de las veces de acuerdo a las normas arquitectónicas y al lujo de la Francia del siglo XVIII. La Casa del administrador era una buena casa representativa de la clase media acomodada, las casas de los otros empleados estaban construidas en relación directa con su posición , dentro de la explotación y dentro de la sociedad.

La "tienda de raya" desempeñaba funciones importantes de administración y manejo de la Hacienda, como una unidad cerrada, tanto económica como socialmente, con ésta se procuraba evitar la fuga de

efectivo y consecuentemente el trabajo no se pagaba en metálico, sino con cupones, que podían ser redimidos únicamente en la tienda de raya, por lo que se veían obligados los peones a comprar sus alimentos y de más artículos personales en la dicha tienda y sobre todo a pagar precios exorbitantes fuera de la realidad , por lo que sufrían los peones una reducción del valor real ya de por sí era bajo el salario.

Pero no acaba ahí el vasallaje económico y social, también existían dos clases de peones, "los acasillados" que vivían dentro de la hacienda y trabajaban permanentemente y los de "tarea" que eran contratados eventualmente para ciertos tipos de trabajo estacional. Además de la seguridad del trabajo los peones acasillados, gozaban una serie de privilegios que los hacía permanecer sumidos y apegados al trabajo, como el que vivieran en habitaciones proporcionadas gratuitamente por la hacienda y que se encontraban en tierras de la misma. La choza del peón construida de adobe o de cualquier otro material barato de la región consistía generalmente de un cuarto pequeño, oscuro y que servía para todas las necesidades de la familia, ya que generalmente dormían en el suelo, para el campesino que había perdido todas sus propiedades era esto importante a su exiguo salario.

Otro de los privilegios que tenían los acasillados peones era el de conseguir a precio más barato el maíz, alimento básico, esto para el hacendado no era un gasto directo ya que generalmente se producía en la misma hacienda.

Lo más importante para el peón acasillado era el crédito que podían obtener en la tienda de raya, esto es obtener mercancía como adelanto de las fichas que recibirían por su trabajo. La tienda servía como una reguladora del nivel de los salarios manteniéndolos lo más bajo posible.

Pero para el peón significaba una deuda que se iba acumulando en su cuenta, que él no iba a estar nunca en capacidad de saldar. A la muerte del peón la deuda se dividía en partes iguales entre sus hijos que empezaban a trabajar a edad muy temprana. La hacienda tenía un gran respaldo judicial y policíaco es decir, si un trabajador se escapaba se le obligaba a regresar por la fuerza hasta que pagara una deuda, esto significaba que no le alcanzaba el resto de su vida para pagar la deuda. Cuando la hacienda era objeto de una transacción comercial, su precio generalmente incluía las deudas de los peones acasillados, como una parte del capital incrementando su plusvalía de la Hacienda.

Finalmente los peones residentes podían mandar a sus hijos a la escuela de la hacienda, en los casos que existiera, pero esta educación era elemental y únicamente recibían la lectura, escritura y catecismo las demás materias eran nocivas ya que podían dañar a la educación pacífica de la nueva generación de peones, por lo que la aritmética, y civismo eran excluidas en la enseñanza. El hecho de que para 1910 cerca del 92% de la población era analfabeta demuestra la poca contribución de la hacienda a la educación pública, pero sobre todo la falta de interés del gobierno, por la educación.

El hecho de que la hacienda como institución y estructura social estaba reconocida en la legislatura vigente y respaldada por los dirigentes políticos y por el gobierno, no garantizaba la protección a la clase mayoritaria de campesinos y peones como se puede demostrar en la mayoría de las biografías de las que se puede consultar a cerca de esa época ya que, demuestra el sistema arbitrario y despótico de todos los grandes latifundistas de la forma cruel y despiadada que trataban a sus peones.

Deben distinguirse las haciendas de las Compañías Deslindadoras descritas anteriormente. Mientras que éstas representaban una propiedad legal, las primeras se definen como una unidad administrativa; por lo tanto una persona o una compañía podían ser dueñas o propietarias de varias haciendas, lo cual sucedía muy a menudo.

En síntesis las principales características de la hacienda pueden resumirse como sigue, grandes concentraciones de tierra, sujetas a una explotación ineficiente, basada en fuerza de trabajo barata, reducida casi a la esclavitud, constituyendo unidades económicas cerradas, con muy poco interés por parte del empresario en su manejo y carencia de incentivos para la introducción de innovaciones y nuevas técnicas de cultivo.

En la víspera de la Revolución de 1910 la situación estaba alcanzando los niveles máximos de paciencia y tolerancia , tan era así que un escritor mexicano del 1900 llamado Agustín Aragón proclamó durante los días gloriosos del régimen de Porfirio Díaz que:

"Con el cambio de régimen en el presente siglo, es decir a independencia de España, nada han avanzado los indígenas; cambiaron únicamente de tutor Congreso, honradamente hablando , han hecho menos por ellos, que el tutor Virrey"¹⁷.

A varios años de malas cosechas en 1909 una pérdida completa de las cosechas en la región central del país, las haciendas comenzaban a caer por su propio peso con el agravante de que muchas de ellas tenían fuertes hipotecas, estaban mal manejadas, y tenían una fuerza de trabajo muy explosiva.

¹⁷ LEMUS GARCIA; Raúl, opcit. 165

La burguesía estaba ansiosa de entrar a un escenario económico de destituir la agricultura por la industria y comercio todo ello para obtener una economía creciente, sin embargo para lograr ello era necesario abolir el sistema feudal latifundista, pero esto sólo se podía obtener mediante una revolución que no tardó en estallar, ya que abrió una gran puerta que condujo a una etapa de libertad política y desarrollo económico.

Sin embargo, el atraso rural reflejó un hecho innegable, de que aún cuando el 80% de la fuerza de trabajo en el país estaba concentrada en la agricultura, este sector era incapaz de cubrir las necesidades locales de alimentos básicos, la opinión se generalizaba, concurría que tenía que haber un cambio y debía presentarse en la estructura agraria.

En 1910 el anciano dictador Porfirio Díaz proclamó que se celebrarían elecciones , por lo que el partido de oposición encabezado por Francisco I. Madero lanzó el lema "Sufragio efectivo, y No reelección" con el propósito de evitar que cualquier dictador se reeligiera,. pero cuando el triunfo parecía determinante hacen prisionero a Francisco I. Madero pero logra escapar hacia los Estados unidos, en donde declara una lucha armada contra el régimen. Con ello dio el banderazo de inicio de la Revolución de 1910.

Madero en su Plan de San Luis, subraya principalmente el tema de sufragio efectivo, no reelección y menciona el problema agrario como una cosa secundaria, prometiendo restituir a los poblados la tierra de la cual habían sido ilegalmente desposeídos. Durante las primeras etapas de la Revolución se consideraba que solamente la restitución podría dar suficientes tierras a los poblados, sin embargo, la gran mayoría de las haciendas pudieron presentar títulos de propiedad inobjetables jurídicamente hablando, por lo que la dotación fue la única alternativa.

Los campesinos de todo el país respondieron al llamado de Francisco I. Madero y se levantaron en armas, no desde el punto político ya que no lo comprendían del todo, sino de la promesa de justicia y tierra. Desafortunadamente con la sola intención no bastó para resolver el problema agrario, pero el pensamiento de Orozco hacia final del año de 1911 liberal de pensamiento y de corazón proclamó que :

"Las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y la degradación de los pueblos, sin embargo, el poder público no puede hacer otra cosa en estas materias que estimular el interés privado para el fraccionamiento de tierras, concediendo exenciones fiscales u otros beneficios que no signifiquen un desembolso del tesoro, ni la intervención del estado en el ejercicio del derecho de propiedad, o en la actividad privada del hombre"¹⁸

Mientras tanto otro de los grandes pensadores en la Revolución Andrés Molina Henríquez, desde la prisión escribió que "el feudalismo sólo puede destruirse mediante una revolución de manera sangrienta e implacable y el latifundismo mexicano nunca produciría a menos de que fuera fragmentado o destruido"¹⁹. La expropiación con fines de utilidad pública permanecería como la única solución, porque la propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad.

El gobierno de Madero trató de resolver el problema agrario de diferentes maneras como el de fraccionar las tierras ejidales entre los habitantes de los poblados, compra de las tierras de haciendas por parte del gobierno y su reventa en pequeños lotes, ya que él era partidario de la

¹⁸ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, opcit. 233

¹⁹ CARPIZO, Jorge "La Constitución Mexicana de 1917", Edit. Porrúa, México 1995, página 41

pequeña propiedad, con el afán de estimular el desarrollo de la propiedad privada en pequeñas parcelas.

Cuando la Revolución se contemplaba que se encontraba en su punto de ebullición Madero se enfrentó a graves problemas, pues grandes grupos le habían perdido la confianza puesto que lo consideraban como un traidor por no haber cumplido con las promesas, por lo que se armó una revuelta tanto en el norte como en el sur, Emiliano Zapata el campesino sureño proclamó el 28 de noviembre de 1911 el "Plan de Ayala", donde se hablaba de un programa de acción con los puntos que a continuación citaré: los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos, o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo compromiso con las armas en la mano mencionaba posesión y los usurpadores que se consideraban con derecho a ella, lo decidirían ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos, realmente este Plan era considerado el más óptimo pues era el pensamiento de peones y campesinos.

Por su parte Luis Cabrera, uno de los defensores de la expropiación, hablaba de la urgente necesidad de dar tierras a los campesinos, para que pudieran vivir en ella y complementar con ella sus salarios.

La oposición contra Madero tanto en el Norte por parte de Francisco Villa y en el Sur por Emiliano Zapata se hizo cada vez más insostenible, por lo que fue derrocado por Victoriano Huerta en el mes de febrero de 1913, le duró muy poco el gusto a este Presidente ya que fue obligado a renunciar por parte de la oposición encabezada por Venustiano Carranza. Poco después surgieron tres campos antagónicos que lucharon enconadamente entre sí: Carranza como jefe de los constitucionalistas, Francisco Villa en el norte y Zapata en el sur.

No cabe duda que las huestes revolucionarias estaban compuestas de campesinos que, ante todo, peleaban por la tierra y en contra de las injusticias del sistema hacendario. Ya en 1912, Emiliano Zapata distribuyó tierras en el Estado de Tamaulipas, en el mismo año el gobernador provisional de Durango Pastor Rouaix, decretó la primera ley agraria. En la Convención de Aguascalientes de 1914, se consideraba la unificación de grupos, a efecto de que el gobierno de Carranza, pudiera cumplir con el programa de la Revolución, intento fallido de ahí las críticas del general Villa, que condicionaba, que se reestableciera el orden constitucional antes de que se efectuaran las reformas sociales y políticas que exigía el país.

Mientras que el programa de Emiliano Zapata del "Plan de Ayala" motivó la lucha sucesivamente contra Madero, Huerta y Carranza, hasta su asesinato en 1919. Pero sus ideas habían germinado y fueron incorporadas al decreto de 6 de enero de 1915, del gobierno carrancista, que puede considerarse como la primera ley de la reforma agraria mexicana.

Pero habían de pasar muchos años hasta que dicha ley, expedida bajo las presiones revolucionarias, se transformara en una política decidida de los gobiernos de la Revolución.

Este decreto preconiza la restitución a los pueblos y comunidades de las tierras de que han sido ilegalmente despojados, y para los efectos, crea una Comisión Nacional Agraria y Comisiones Locales agrarias en todos los Estados.

Esta ley contiene dos puntos importantes: " la completa restitución de las tierras a los pueblos que tuvieron la posibilidad legal de demostrar sus derechos y la dotación de ejidos a aquellos poblados que no lo pudieran probar satisfactoriamente o que simplemente tuvieron necesidad de tierra"²⁰. Es importante mencionar que en esta etapa los legisladores hablaban del ejido pero no de un ejido colonial, de terrenos comunales, para pastoreo y leña sino de toda la tierra, incluyendo superficies de cultivo, necesarias para sostener o complementar el ingreso de los campesinos.

También el gran señor norteño pieza fundamental e la Revolución de 1910 don Francisco Villa, contribuyó en junio de 1915 en una publicación de la ley agraria, la cual consistía en que la solución del problema agrario era responsabilidad del gobierno Federal, al cual se le asignaba solamente una función secundaria, los cuales deberían de expropiar los grandes latifundios, previa indemnización, para después venderlos a particulares en lotes familiares que no deberían exceder la superficie que garantizaran cultivar.

En Abril de 1916 una Convención Revolucionaria, apoyada principalmente por los seguidores de Emiliano Zapata, proclamaron un programa que contenía la restitución de la tierra y el agua a los poblados, y la idea de crear bancos agrícolas que proveyeran de los fondos necesarios a los campesinos en pequeño, para invertir en programas de riegos y de caminos, para el establecimiento de escuelas agrícolas y campos experimentales, para la supresión de las tiendas de raya y fines análogos.

²⁰ SILVA HERZOG, Jesús, opcit.129



En ese mismo año pero en diciembre Miguel Ángel de Quevedo publicó en un folleto la proposición de organizar sociedades agrícolas para crear hábitos de solidaridad entre los trabajadores del campo de los poblados.

Carranza reunió un Congreso constituyente en septiembre de 1916 con el propósito de reformar la Constitución de 1857, después de prolongadas deliberaciones se promulga la nueva Constitución de la República Mexicana el día 5 de febrero de 1917. Esto fue el resultado más significativo de la Revolución el efecto denominado "*La Reforma Agraria*".

2.6. La distribución de las tierras en la reforma agraria

Una reforma agraria, tal como el término se entiende actualmente, implica un cambio radical en la estructura agraria, acompañado a menudo por una "reforma" dentro de la misma estructura institucional.

Mucho se ha debatido respecto de la mencionada reforma y sin embargo, esta es la hora en que aún no se llega a un acuerdo general y definitivo sobre la misma ni creemos que pueda llegarse porque en su definición intervienen intereses materiales y políticos de las clases dominantes y de modo claro la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Al margen de todo interés material y político, desde los puntos de vista lógico, teórico y jurídico, sólo hay reforma cuando se cambia un estado de cosas existentes. "La palabra reforma viene del latín *reformare* que significa dar nueva forma, volver a formar, rehacer"²¹.

En consecuencia, la Reforma Agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial, la misma palabra reforma está

²¹ PASOS, Luis, "La Disputa por el Ejido", Editorial. Diana, México 1992, página 189

indicando una transformación en los modos o patrones existentes en un país denominado de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de esos modos o patrones, no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria.

Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda fase que consiste en la ministración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la Reforma. Es también parte de esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, organización para la compra de elementos indispensables a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y productos agropecuarios.

Sin embargo, la Reforma Agraria implica la asistencia social a favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no sólo con un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido, evitando o atenuando así la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades que es uno de los más graves problemas que confrontan las sociedades de cultura occidental.

La palabra en sí de reforma tiene diversos significados, pero sobre todo el de una reformulación del patrón existente de tenencia., por lo que no se puede olvidar que hubo leyes que tuvieron la intención de resolver el problema agrario durante el siglo XIX., sin embargo eran intentos fallidos eran solo intenciones benéficas pero no resolutivas, las leyes que permitieron nacionalizar la propiedad del clero constituyen la gran excepción, por lo cual se llaman, con razón las "Leyes de Reforma", estas leyes en cuanto al derecho de propiedad del clero alteraron los principios

institucionales, por lo que dentro del marco conceptual la libre empresa y la propiedad privada absoluta, simplemente excluyó a las corporaciones civiles y eclesíásticas de estos derechos.

La Reforma agraria de 1917 se encuentra íntimamente relacionada con la Revolución Mexicana, pues es el resultado de una lucha armada de gran importancia nacional.

De hecho la promulgación de la Constitución de 1917 marca el comienzo legal de la reforma agraria, pero aún a esa fecha no se tenía una idea clara de la forma exacta en que se iba a llevar a cabo, durante varias épocas se han dado diversas tendencias, tan sólo el efecto económico de la reforma fue creciendo en importancia y las metas que se esperaban alcanzar con ella se desarrollaron y maduraron como la creación de una estructura legal compleja sobre la base de las normas constitucionales, nuevos reglamentos que ampliaron o nulificaron los anteriores y los logros prácticos alcanzados en lo que respecta a distribución de la tierra y a la creación de instituciones auxiliares: riego, crédito, educación, etc.. Se presentan varias etapas que muestran el desarrollo de la reforma tratándose de la distribución de la tierra.

PRESIDENTE	PERIODO	NUMERO DE EJIDOS	NUMERO DE EJIDATARIOS	TOTAL EN PERIODO	PROMEDIO ANUAL	PROMEDIO POR EJIDATARIO
Venustiano Carranza	1916/20	334	77203	381926	76385	4.9
Alvaro Obregón	1921/24	759	161788	1715581	428895	10.6
Plutarco Elías Calles	1925/28	1667	301587	3173149	793267	10.5
Emilio Portes Gil	1929	865	126317	1850532	1850532	14.6
Pascual Ortiz	1930/32	1041	117091	1492308	497436	12.7

Rubio						
Abelardo Rodríguez	1933/34	1585	158139	2047196	1023598	13.0
Lázaro Cárdenas	1935/40	11347	771640	20074704	3345784	25.8
Manuel Ávila Camacho	1941/46	2768	110712	5286636	881106	47.6
Miguel Alemán	1947/52	1726	74644	3129285	521547	42.0
Adolfo Ruiz Cortines	1953/58	1094	55292	3469958	578326	62.8
Total hasta 1958		23186	1954413	42621275	-----	21.8

Centro de Investigaciones Agrarias, México 1959. p.165

La tasa anual de la distribución de la tierra puede apreciarse en el cuadro ya citado. Puede apreciarse que el presidente Carranza, aun cuando fue directamente constructor de los cimientos legales de la reforma agraria, no se distinguió mayormente en la entrega de tierras. La razón principalmente fue que durante su periodo se encontraba en proceso una guerra civil enconada y sangrienta entre las diferentes acciones revolucionarias, que arrasaban el país una y otra vez, lucha que continuó hasta el periodo de los veinte. En estas condiciones de inestabilidad y conmoción política, la realización de cualquier programa agrario en escala nacional era muy difícil y no podía extenderse más allá de pequeños intentos por iniciativa de algunos gobernadores en sus respectivos Estados.

Sin embargo, el texto de iniciativa de Carranza reconoce la propiedad privada plena, individual o colectiva: la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición .

Lo que realmente quería el constituyente fue que toda comunidad fuera simple y sencillamente transitoria; que los ejidatarios adquirieran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

luego sobre la parcela una propiedad privada plena. Desgraciadamente, lo que se eterniza en México es siempre lo transitorio.

Lo que siempre se ha sostenido que la protección dada al campesino por la ley, es firme y efectiva que la que el mismo podría darse a través de la cultura y de la formación de su carácter.

Realmente se considera que se tuvo una mala distribución de la tierra ya que, jamás el legislador quiso acabar con el derecho de propiedad. Pero desafortunadamente hoy todavía se sufre la completa ausencia de la justicia en el campo. El Sr. Fidel Velásquez si viviera bien pudiera decir "proletarios del campo, no vengan a México a perjudicar al obrero mexicano" .

Mendieta y Núñez insiste que "la mala distribución de la tierra ha sido desde la época colonial hasta nuestros días la causa de innumerables revoluciones que han agitado al país"²². Sinceramente creo que las causas de tales sacudimientos son en extremo complejas y no obedecen a un solo factor.

Certeramente expresó Mendieta y Núñez que "la cuestión agraria dista mucho de ser una pugna entre intereses particulares. Es algo que afecta vitalmente a toda la sociedad"²³, habla luego de una minoría poderosa que se encarga de desvirtuar invariablemente en la práctica los buenos deseos expresados en innumerables leyes . Y además en México sufrimos en la política la influencia también de una minoría poderosa que ejerce en las elecciones una competencia desleal.

²² MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, "El Problema Agrario" Edit. Porrúa 22ª. Ed. México 1992, pág.236

²³ ibidem, página 127

Sin embargo, se puede replantear que el recambio de la institución de la propiedad en el constituyente del diecisiete, tanto en su doctrina, filosofía y teoría, permite superar el concepto tradicional de la propiedad por uno más amplio y comprometido con los intereses mayoritarios que es el de propiedad social. Al mismo tiempo se replantean los objetivos del Estado mexicano, que le permitan llevar a cabo el programa agrario de la Revolución, cuyos principios rectores están contemplados en el artículo 27 constitucional.

El sentido de la propiedad originaria a favor del Estado mexicano, le da el soporte para la distribución y eficaz regulación, teniendo como destinatarios-beneficiarios a las diferentes capas de la población y, en especial, a las de escasos recursos económicos.

El Estado tiene sus bases jurídicas en la expropiación y modalidad respectivamente a efecto de plantear, y programar la distribución de la propiedad, conjuntamente distribuye riquezas, el agua, los bosques, y demás bienes que incrementan el valor y la función productiva de la propiedad, haciendo hincapié en que estos bienes deben ser aprovechados en forma racional e integral, que obliga a la debida conservación que los mantenga como un factor de producción de la sociedad. Con esto se protege y se fortalece la propiedad.

Esta política del Estado se centró en el fraccionamiento de los latifundios, en el impulso a las instituciones agrarias básicas como los ejidos, comunidades, los nuevos centros de población agrícola y la pequeña propiedad entre otras. Para hacer válida la creación y fortalecimiento de los ejidos, comunidades, y nuevos centros de población, los núcleos solicitantes están obligados a ejercer las acciones agrarias de dotación y restitución a

más de otras complementarias conforme los principios procedimentalistas preestablecidos.

Con esta estrategia se evitó el proceso de concentración de la población rural, a la vez se hizo la distribución que permitió combinar los factores productivos tierra-trabajo, a fin de alentar la producción agrícola-ganadera-forestal que requirió al fin y al cabo la sociedad.

De acuerdo a la reforma que recibió en 1934 el artículo 27 introdujo a la institución jurídica de las acciones de restitución y dotación agraria. Mediante el ejercicio de la acción de dotación, el Estado afecta y por consiguiente, priva de sus terrenos a los propietarios particulares latifundistas, para dotar a los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras o aguas, o que las tengan en cantidades insuficientes para las necesidades de su población. Considerando la categoría constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915, las dotaciones de terrenos efectuados conforme a la ley de hecho quedan confirmadas, por lo que de acuerdo a los objetivos precisados en la acción de dotación, la adquisición de las propiedades particulares se considerará de interés público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3

CAPITULO III

LAS TIERRAS EJIDALES Y DE PROPIEDAD PRIVADA EN EL SIGLO XX.

- 3.1. Orígenes del régimen ejidal**
- 3.2. Características de las tierras ejidales en los Códigos Agrarios.**
- 3.3. Iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional**
- 3.4. Causas y motivos para la realización de un cambio de régimen ejidal**
- 3.5. Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y la propuesta del cambio de régimen ejidal**
- 3.6. Origen y funcionamiento del Registro Agrario Nacional**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1. Orígenes del régimen ejidal.

Más caótico resultó el sistema de expedir circulares por la Comisión Nacional Agraria, porque las circulares eran casuistas, con frecuencia contradictorias y no respondían a un sistema interno, se utilizó la experiencia obtenida a través de ellas para expedir un ordenamiento legal que respondiera a un plan sistemático jurídico, así nació la primera Ley Agraria, la ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, bajo el régimen presidencial del general Álvaro Obregón, que recapituló la experiencia adquirida a través de las Circulares, pero que adicionó otros lineamientos más sobre conceptos fundamentales de efímera vida en nuestro derecho, primera reglamentaria de la del 6 de enero de 1915 y del 27 constitucional, trata de ordenar las principales circulares de la Comisión antes mencionada, considera vigentes las reformas del 19 de septiembre de 1916 a la de 6 de enero de 1915 y por ende afirma que no es posible entregar la posesión de tierras a grupos peticionarios antes de la correspondiente revisión de las resoluciones de los gobernadores, realizadas a la postre por el Presidente de la República. En cuanto a los sujetos de derecho ejidal, si bien reproduce la letra del 27 constitucional por lo que hace a los núcleos de población no se apega al espíritu de la misma que, más que a denominaciones, tiene en cuenta necesidades y derechos. Exige en principio la calidad de la categoría política. En ésta la primera que deben probar los núcleos de población. Por lo mismo, se aparta, con muy poca fortuna de su papel reglamentario.

Es decir, los poblados mencionados por la ley probaban su necesidad de tierras demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al doble de jornal que tomaban como base en la región de latifundios cercanos colindantes con el fundo legal, que por el cese definitivo de alguna industria o el cambio de alguna ruta comercial,

veíase compelida la mayoría de la población al trabajo agrícola o bien que habían poseído tierras hasta el 25 de junio de 1856 y que no podían obtener la restitución de las mismas. La conveniencia la probaban poniendo en evidencia que la dotación podría contribuir a su arraigo y consolidación económica que podía liberarlos de estar subordinados a alguna industria, era esto ciertamente infundado ataque a las industrias del país que, afortunadamente, desapareció de las leyes agrarias subsecuentes.

Hacia atrás, sólo se tienen las bases generales de la Constitución, las leyes del 6 de enero de 1915, de la Deuda Agraria del 10 de enero de 1920 y de tierras ociosas del 21 de junio del mismo año que nos ocupa, y la variada colección de circulares con que se había intentado iniciar una Reforma Agraria; por otra parte, los campesinos que habían luchado en la Revolución de 1910 por conquistar y consagrar un artículo 27 constitucional, exigieron el cumplimiento de éste como realidad que los convenciera de que su lucha había terminado porque habían triunfado ; pero la generosidad del artículo 27 constitucional y sus grandes lineamientos aún debían de ponerse en juego con la dinámica social y crearse su legislación secundaria que , respetando sus grandes principios, llegara hasta los detalles de la Reforma Agraria, en consonancia con las necesidades nacionales del momento, para que sus acciones, procedimientos e instituciones resultaran eficaces. Hasta ese año, Venustiano Carranza logró repartir 132,639/87-02 hectáreas entre 59,848 beneficiados y Adolfo de la Huerta 33,695/87-24 entre 17,355 beneficiados, tal como lo establece Medina Cervantes, en el libro de Derecho Agrario de 1992.

Desde la perspectiva de las autoridades agrarias señaladas por la ley de 6 de enero de 1915; cesada la contienda armada, ya no concede intervención alguna a jefes militares.

Por primera vez trata de fijar la extensión de los ejidos; pero con suma de vaguedad, repitiendo que el mismo de tierra debe ser tal que pueda reproducir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio de la localidad. La inestabilidad del salario favoreció la irregular aplicación de la ley, amén de que, habiéndose pagado en México a los agricultores, jornales bajísimos, ni siquiera el doble de los mismos podían realmente satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

En cuanto a procedimiento establece que la primera solicitud ha de presentarse ante el gobernador de la entidad a cuya jurisdicción pertenece el núcleo de población solicitante. Fija luego sustanciales diferencias entre la restitución y la dotación. La Comisión Nacional Agraria, revisando lo hecho por la Comisión Local respectiva, formulaba un dictamen que servía de base al Ejecutivo para fallar lo conducente.

En caso de restitución no era forzoso para los gobernadores enviar a la Comisión Local Agraria los datos previos; los títulos primordiales eran calificados desde luego por la Comisión Nacional Agraria, y las pruebas testimoniales e informaciones que habían de rendirse ante los tribunales comunes.

Teniendo en cuenta que la ley de 6 de enero de 1915 declaró que los terrenos ejidales serían de propiedad individual, la Comisión Nacional Agraria creó Comités Administrativos encargados de la administración y de la distribución de las tierras ejidales. La ley que estoy comentando en lugar de éstos, estableció Juntas de aprovechamiento de los ejidos, para representar a la comunidad, distribuir entre cada uno de los miembros de ésta en cada temporada la tierra, vigilando el cuidado de los ejidos y la conservación de los bosques e intervenir en el uso equitativo de los pastos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y de las aguas del terreno comunal. Los conflictos sobre el aprovechamiento de los ejidos eran resueltos en la ley de la Comisión Local Agraria. La Comisión Nacional Agraria podía también intervenir para realizar el aprovechamiento más eficiente de las tierras.

Mendieta y Núñez, crítica " no es posible que los trámites sean tan dilatorios y difíciles y la supresión de las posesiones provisionales, que resultó terriblemente dura para las masas campesinas. Por lo que se obtuvo que fuesen abrogada por el artículo 1º de la ley obregonista de 22 de noviembre de 1921"²⁴

La ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920 constó apenas de 42 artículos y 9 transitorios.

Respecto de la capacidad jurídica estableció que "tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República... I. los pueblos ; II. Las rancherías, III. Las congregaciones; IV. Las comunidades y V. Los demás núcleos de población de que trata esta ley" (artículo 1). En otras palabras la capacidad jurídica se determinó por la categoría política de un núcleo de población (artículo 3). Respecto de la capacidad individual el artículo 3º mencionó a los "vecinos , jefes de familia", concepto aplicado por igual a varones y mujeres, pues la circular número 12 dijo que las mujeres solteras o viudas que tengan a su cargo familia que atender, serían consideradas también como "jefes o cabezas de familia".

El artículo 13 estableció que la "tierra dotada a los pueblos se denominará ejido" explicándose así legalmente el cambio de significación de la palabra ejido en la etapa contemporánea. Más adelante el citado precepto explicó la extensión de los ejidos diciendo que el mínimo de tierras de una

²⁴ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, "El Problema Agrario" opcit.174

dotación sería tal, que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio en la localidad, para hacer esta determinación a toda solicitud deberían acompañarse datos varios, sobre salarios, precios de artículos de consumo, de objetos necesarios, para la vida.

Para que procediera la restitución deberían de probarse y acompañarse los documentos en que se fundara el derecho artículo 22 fracción I, inciso a) y artículo 34 , fracción XIV)-, para la dotación , la necesidad o conveniencia de la misma (artículo 22 fracción I inciso b) y 34 fracción VI, inciso a).

En forma provisional se estableció el disfrute en comunidad de las tierras y la administración de las mismas por una Junta de Aprovechamiento de Ejidos, mientras se expedía la ley que determinara la forma de hacer el reparto de las tierras (artículos 39 y siguientes).

Las autoridades agrarias continuaron siendo las mismas que estableció la ley de 6 de enero de 1915, excepto los jefes militares o sea, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos (artículo 20).

En cuanto al procedimiento el artículo 34 distinguió las instancias de restitución, de la de dotación; en la primera, la substanciación del expediente se hacía ante las autoridades agrarias, presentándose la solicitud ante el Gobernador, acompañando los documentos en que se fundara el Derecho , solicitud que se transcribía a la Comisión Local Agraria, la cual notificaba a los presuntos afectados y había un plazo de cuatro meses para presentar pruebas y substanciar el expediente, pero aquí se presentó una etapa de procedimientos mixtos, administrativo y judicial, las cuales pueden

rendir informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal" fracción XVII".

Luego la Comisión Local Agraria formulaba dictamen, que elevaba a la consideración de la Comisión Nacional Agraria y el Ejecutivo fallaba el asunto en definitiva. Respecto a la dotación (artículo 34), la solicitud también se presentaba ante el gobernador (fracción I), quien la transcribía a la Comisión Local Agraria; ésta levantaba informaciones de oficio sobre los datos necesarios, y en cuatro meses debía formular dictamen sobre las conveniencias o necesidad de la dotación (fracción II, III y IV), notificándose a los presuntos afectados, el expediente se turnaba a la Comisión Nacional Agraria la que en un mes debía a su vez formular su dictamen y el Ejecutivo fallaría en definitiva (fracciones V, VI, VII y VIII del artículo 34).

Los efectos que tuvo esta *ley de ejidos*, fue que duró únicamente once meses, pues fue derogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921, y lógicamente en tan poco tiempo, sus efectos fueron bien pocos, esta simple observación indica que resultó muy defectuosa en relación con la imperiosa necesidad de aquellos años de llevar a cabo el reparto agrario, el trámite era dilatado, los términos se prolongaron más allá de lo establecido, pues tan sólo para determinar la extensión de la parcela, los estudios previos, sobre salarios, precios de los artículos de consumo, etcétera, eran realmente engorrosos y dilatorios, de tal manera, que los expedientes tardaban en llegar a la resolución final y sólo hasta entonces, en caso favorable, había posesión definitiva de tierras para los poblados necesitados, los que urgentemente requerían las tierras; en consecuencia, la Ley de Ejidos, no respondió a la realidad para la cual se expidió y pronto hubo de derogarse. Además que se comprometió la ley de ejidos el hecho de que sólo se preocupara de los ejidos, pues era la inmensa mayoría del pueblo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desposeído de tierras quienes exigían su reparto, por eso no encontramos en dicha ley ninguna preocupación por la pequeña propiedad.

La *ley obregonista* faculta al Ejecutivo Federal para dictar todas las disposiciones conducentes para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades creadas por decreto preconstitucional de 6 de enero de 1915 para su propia aplicación, que es la Comisión Dictaminadora, es la parte medular se orienta a que la propiedad es un derecho natural, que implica no considerarla como un derecho absoluto, que posibilita imponerle las modalidades correspondientes, tal y como lo establece en su artículo 4º.

El decreto expedido el 22 de noviembre de 1921 reemplaza de inmediato a la ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, con ello se reafirmaban las jerarquías en materia de administración pública agraria, lo mismo que los términos para sustanciar los expedientes y la responsabilidad en que incurrieran dichas autoridades. La magistratura agraria partía del Presidente de La República, para continuar con la Comisión Nacional Agraria, el Gobernador de la entidad federativa correspondiente, la Comisión Local Agraria y el Comité Particular Ejecutivo.

En materia de términos para efectos de la sustanciación de las acciones agrarias, se establecían los siguientes: La Comisión Local Agraria contaba con cuatro meses para dictar resolución y turnarla al Gobernador, el que a la vez tenía un mes para dictar la resolución; de ser positiva se le hacía del conocimiento al Comité Particular Ejecutivo para que lo ejecutara en el lapso de un mes y diera posesión provisional de los predios a los promoventes. En caso de que el Gobernador de la entidad no cumpliera con el término establecido, entraría en función el Delegado de la Comisión Nacional Agraria, a efecto de un dictamen final y su correspondiente resolución por el Presidente de la República. Será caso de responsabilidad

oficial para los funcionarios locales no cumplir con la observancia estricta de los términos señalados en dichas leyes, a cuyo efecto la Comisión Nacional Agraria hará las consignaciones respectivas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El decreto imprimió fuerte impulso a dotaciones y restituciones y los reglamentos que surgieron por virtud de él se adoptaron mejor a la realidad. Siguió la orientación moderna en cuestiones legislativas; expedir leyes fundamentales dentro de las que se faculta a las autoridades ejecutivas a reglamentar su aplicación a fin de lograr que respondan siempre a las exigencias de la vida.

Es de suma importancia recalcar que se creó la Procuraduría de Pueblos, institución importantísima, que habría de funcionar en cada entidad federativa para patrocinar gratuitamente a quienes lo desearan. El nombramiento y la remoción de los procuradores quedó a cargo de la Comisión Nacional Agraria.

Los procuradores de pueblos, imagen de los funcionarios que durante la Colonia representaron a los indígenas e hicieron valer sus derechos, vinieron a moralizar las aplicaciones de la ley agraria. Buen espíritu ciertamente se exigía de todo procurador. Todavía en la actualidad se nota con verdadera tristeza la ausencia de tan benemérita institución.

Dependió al principio tal procuraduría de la Comisión Nacional Agraria y pasó en 1934, al extinguirse ésta, al Departamento Agrario. Fue luego una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas, creado el 1º de enero de 1936 y que, al ser suprimido como departamento autónomo, pasó a la Secretaría de Educación Pública.

Claro que desde un principio debió haberse otorgado a la Procuraduría de Pueblos la necesaria independencia para desempeñar digna y eficazmente un cometido, el de representar dignamente a los indígenas y hacer valer sus derechos. Mejor capacitación se le dio cuando la ley de Secretarías y Departamentos de Estado no se concretó a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que la extendió para ser ejercida ante cualquier autoridad.

Posteriormente se decretó el Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922, por el Presidente Plutarco Elías Calles, que vino a hacer posible y más justa la aplicación de la ley de 6 de enero de 1915. Para el jurista Mendieta y Núñez, en su obra el Problema Agrario cita que: al haber sido expedido por el Ejecutivo de la Unión conforme al artículo 3° del decreto obregonista, redujo al mínimo requisitos y trámites pero desgraciadamente conservó el principio relativo a la categoría política o calidad de los núcleos de población. Se ocupa de núcleos de población existentes, de las haciendas abandonadas por sus dueños y de los que se encontraban en villas que hubieran perdido su carácter de centros industriales, comerciales o mineros. La extensión de los ejidos la fija dando a cada individuo mayor de 18 años de 3 a 5 hectáreas. En terrenos de riego o humedad; de 4 a 6 hectáreas. En los terrenos de temporal que aprovechan una precipitación pluvial abundante y regular de 6 a 8 has. En los terrenos de temporal de otras clases.

Por lo que hace a la pequeña propiedad el gran maestro Mendieta y Núñez declaró que " La Comisión Nacional Agraria sustentó diversos criterios y aun la Suprema Corte no llegó a establecer jurisprudencia firme sobre el particular, hasta que el Reglamento Agrario de que me refiero resolvió exceptuar de la dotación a las propiedades con una extensión no mayor de 150 hectáreas. En terrenos de riego o humedad, de 250 hectáreas. En

terrenos de temporal, con precipitación pluvial anual abundante y regular y de 500 hectáreas En terrenos de temporal de otras clases"²⁵. Surgen así los conceptos paralelos de inafectabilidad y pequeña propiedad.

El Reglamento Agrario también hablaba de respeto a unidades agrícolas o industriales en explotación, pero no era constitucional. En materia de procedimientos era por desgracia vago. Por lo que la necesidad de dotación se prueba con el censo agrario y los trabajos de investigaciones auxiliares.

Para corregir el defecto de la ley de ejidos, el Reglamento estableció las posesiones provisionales (artículo 19).

En cuanto al procedimiento se dispuso que " los expedientes sobre dotación y restitución serán transmitidos por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernantes, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determine"²⁶ (artículo 27). En todo expediente se le daría la oportunidad a los presuntos afectados para que presentaran las observaciones pertinentes y los escritos y pruebas (artículo 22 y 28), iniciando la tendencia de transformar el procedimiento agrario en un verdadero juicio ante autoridades agrarias.

La ley de Ejidos estaba redactada sin técnica en cuanto a la ordenación de los preceptos. Sólo se ocupó del reparto de tierras para construir ejidos, pero no de los otros aspectos del ejido, ni de la pequeña propiedad, el problema agrario persistía, los afectados recurrían al recurso al que se refería la ley del 6 de enero de 1915, y muchas veces cuando el amparo

²⁵ ibidem, opcit.315

²⁶ SALINAS DE GORTARI, Raúl, "Agrarismo y Agricultura", Comité de la Biblioteca de la H: Cámara de Diputados LIII CEHAM, 1988, página 182.

procedía por deficiencia del procedimiento, el recurso de amparo venía a nullificar la Legislación Agraria, ya que este se regía por la Carta Magna retrasando el reparto de tierras. Sin embargo en ésta época del Reglamento Agrario es cuando se ha registrado mayor actividad en el reparto de tierras.

Por lo que el Reglamento Agrario duró vigente cinco años, hasta que lo derogó la Ley Bassols; pues fue modificado y adicionado en repetidas ocasiones.

Sin duda no debo de dejar pasar la Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (19 de diciembre de 1925) la cual tuvo trascendencia histórica fue expedida por Plutarco Elías Calles, consta de veinticinco artículos y cuatro transitorios en la cual se estableció "la corporación de población que obtuvo la restitución y dotación, adquiriría la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución" y que en todo caso serán "inalienables, los derechos que adquiriera la corporación de la población" en consecuencia en ningún caso podían arrendar, ceder, traspasar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, derecho alguno sobre tierras ejidales o a su repartición, siendo nulos aquellos contratos que contrapongan esta disposición.

Los bienes ejidales pudieron dividirse en cuanto al favorecido, por obvias razones sólo tendrá dominio sobre el lote adjudicado". Estos derechos podían ser transmitidos a las personas que siendo "parientes o no pero que vivan en familia con él y éste atendía su subsistencia", aquí el heredero adquiriría el carácter de jefe de familia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo importante de esta ley es que se estableció la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales indivisas o parceladas.

La necesidad de distribuir más justamente la tierra, en manos de muchos, y de realizar la Reforma Agraria en sus primeros pasos , como es la distribución de la tierra, se hizo más evidente conforme México se desenvolvía y su población aumentaba; por eso la Legislación Agraria crecía y se perfeccionaba a ritmo acelerado , apenas para seguir la creciente dinámica de la expedición del Reglamento Agrario, se sentía nuevamente la necesidad de codificar otros aspectos del problema agrario para resolverlos, de armonizar las diversas Leyes, Reglamentos y Circulares y sobre todo de estructurar el procedimiento agrario, como un verdadero juicio ante autoridades agrarias, donde se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento consagradas en el artículo 14 constitucional, es decir que fuera un juicio ante Tribunales competentes y previamente establecidos, ya que en la mayoría de los juicios presentaban el recurso de amparo éste obstaculizaba con frecuencia , nulificaba indirectamente la legislación agraria en el rápido efecto que se buscaba, por lo que el legislador se enfrentó en la tarea difícil de estructurar un procedimiento inmune al juicio constitucional.

El Licenciado Bassols fue el proyectista de la ley de Dotaciones y restituciones de Tierras y Aguas del 28 de Abril de 1927, expedida por Plutarco Elías Calles.

Esta ley inició el cambio en la forma de determinar la capacidad jurídica en materia ejidal y abandonó para siempre el sistema de remitirla a la categoría política de los poblados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continuó estructurando el procedimiento como un juicio con todas las formalidades esenciales, ante autoridades agrarias, tan sólo redujo y compendió los términos, y en algunos casos suprimió los innecesarios o redundantes, como los del exceso en las notificaciones, se siguió utilizando el sistema de determinar los sujetos agrarios colectivos, por el poblado, y los individuales a través de requisitos; sólo es de notarse que en los varones solteros el artículo 15 redujo su edad a la de 16 años, en tanto que la capacidad de la mujer siguió manteniéndose en su fase original, o sea sólo tuvo capacidad para obtener tierras por las vías dotatorias y restitutorias, cuando era jefe de familia, viuda o soltera. La pequeña propiedad sufrió un trato anticonstitucional en su determinación, pues aún cuando se exceptuó de las afectaciones ejidales una superficie que no excediera de 150 hectáreas en terrenos de riego o de humedad, o sus equivalentes (artículo 26) esto significó someter la existencia de la pequeña propiedad, a las necesidades ejidales, sin embargo no se respetó la constitución de 1917 en la que establecía el respeto tanto para la pequeña propiedad, como para la propiedad ejidal, sin que una quedara condicionada a la otra.

El 25 de agosto de 1927 se expidió un nuevo ordenamiento la Ley del Patrimonio Ejidal (reformada el 26 de diciembre 1930 y 29 de diciembre de 1932). Aquí se trataba de que la corporación de población adquiriera la propiedad comunal, por lo que sus derechos por ende serían inalienables, bajo pena de inexistencia. Así se reconoce a los pueblos capacidad jurídica la que radica en la masa de ejidatarios del pueblo: El Comité Administrativo representa a la corporación. Sus funciones cesan una vez hecho el fraccionamiento, para ceder el puesto al Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros, presidente, secretario y tesorero con sus respectivos suplentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este organismo representa ante todo como un mandatario jurídico a la corporación de población que lo designó. El fraccionamiento de los ejidos queda a cargo de la Comisión Nacional Agraria, y ha de respetarse la zona de urbanización.

El gran maestro Antonio de Ibarrola, expresó "Así se trató de corregir uno de los más grandes defectos de la organización ejidal. Con frecuencia entre la fecha de la dotación y el fraccionamiento pasaban varios años, el número de interesados aumentaba, o bien las tierras, por su calidad, no resultaban suficientes para dotar decorosamente a los ejidatarios"²⁷. Estos casos se solucionaban disminuyendo en extensión la parcela individual y acabando con los lotes que de nada servían ya así al campesinado.

Nace así la propiedad ejidal con sus vigorosas características. Inalienable son los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, so pena de inexistencia. Tampoco podrá el dueño arrendarla ni desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso. Duras cortapisas son; pero de imponerse al campesino, la reforma agraria resultaría un completo fracaso, rápidamente los lotes pasarían a manos de terceros.

La falta de cultivo de la tierra acarrearía nueva adjudicación, previa comprobación,. A juicio de la Procuraduría de Pueblo. Como en la época colonial, la entidad pueblo es la propietaria y los ejidatarios, como en la misma época, gozan del usufructo, el que se transmite entre sus familias de generación en generación.

"Aban y Queipo reflexionaron sobre la necesidad de transformar en individual la propiedad comunal de los pueblos de indios"²⁸. En plena guerra

²⁷ DE IBARROLA, ANTONIO, OPCIT. 136

²⁸ ibidem, 138

de Independencia se ordenó tal cosa en un decreto. Claro está que la evolución de la propiedad privada debe operarse con la ayuda del tiempo, como fruto normal de un régimen de derecho, dentro de una máxima seguridad. El error gravísimo de nuestros malos políticos es, y ha sido siempre, tratar de festinar y precipitar, con fines de mera especulación política y con el afán de quedar bien, cosas que es imposible arreglar en forma súbita. Si tratamos de enseñar al hindú que puede comer con toda tranquilidad la carne de la vaca, si tratamos de hacerle ver que la misma no es un animal sagrado, tendremos que obrar con cautela, pues de otra manera haríamos estallar una verdadera hecatombe.

3.2. Características de las tierras ejidales en los Códigos Agrarios.

El primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos aparece el 22 de marzo de 1934, que en parte conservó la estructura, el espíritu y la letra de la ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929, reúne la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevo Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidades de Funcionarios en materia agraria.

El primer Código Agrario estaba orientado a sistematizar la teoría y doctrina agraria, y en especial las experiencias en ese campo a efecto de acelerar el reparto agrario, de estructurar las instituciones y sujetos agrarios, y paralelamente auspiciar la organización agraria. Esta disposición se sustentaba en 178 artículos más siete transitorios, distribuidos en diez títulos. Además de las adiciones, reformas y derogaciones de diversos artículos del Código como la del 1° de marzo de 1937.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios; y se dividió en un título primero de autoridades agrarias, un segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el tercer título, la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad, el título cuarto señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras, el título quinto el de dotación de aguas, el título sexto a la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, el título séptimo el Registro Agrario Nacional, el título octavo el régimen de propiedad agraria, el título noveno trató de las responsabilidades y sanciones, y el título décimo de disposiciones generales.

Este Código Agrario consideraba separadamente la tierra, de los montes y tierras de uso común y la de labor que se reparten individualmente entre los campesinos. Ambas son imprescriptibles e inembargables. Las de reparto individual constituyen una especie de usufructo condicional revocable cuando no se realiza el cultivo durante dos años consecutivos.

Su artículo 53 crea los distritos ejidales, para tratar de resolver el problema agrario con un criterio económico. Funcionaba si se lograba la conformidad de la mayoría de los ejidatarios y la de los propietarios de predios afectables quienes, de estar conformes, tenían que aportar proporcionalmente las tierras, bosques, y aguas suficientes, y los elementos para la instalación conveniente de los ejidatarios. El sistema, teóricamente impecable, fracasó en la práctica. Fue necesaria posteriormente la derogación del artículo 53, que era además anticonstitucional: en la carta Magna se manda dotar a los pueblos necesitados con tierras que deben tomarse de las fincas inmediatas, y los distritos ejidales se constituían generalmente lejos de esas tierras, ya que precisamente se intentaba salvarlas. Se quiso organizar vigorosamente a los ejidatarios para que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puvieran sustituir con éxito a la antigua organización económica de los latifundistas.

Se perfiló un poco más el sistema de propiedad ejidal; comunal para los bienes agrarios que obtenga el núcleo de población a efecto de acelerar el reparto agrario, cabe mencionar que la "propiedad de las tierras laborables de los ejidos, será individual, con las modalidades que la ley establece" y ya hemos visto que se refiere a las características que forman parte de la naturaleza que estas tierras. Dentro de los artículos más importantes para la cuestión de los ejidos destaca el artículo 136 éste permitió la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población y el artículo 145 estableció los requisitos para el proceso de expropiación de bienes, cuyas compensaciones deberían consistir en terrenos de la misma calidad, o en productos que se dedicaran al aprovechamiento del cultivo, también en terrenos de la misma calidad o en productos para la adquisición de terrenos de cultivo.

Respecto al procedimiento, claramente se estableció la doble vía ejidal en el artículo 24 que dispuso que si la solicitud es de restitución, el expediente obviamente se iniciaría por esa vía, y paralelamente se seguiría el oficio de procedimiento dotatorio para el caso de que la restitución se declare improcedente, iniciando una etapa innovadora en los procedimientos y que favoreció grandemente a los núcleos de población peticionarios, por lo que logró un gran avance en simplificación de tiempo e inversión en el procedimiento.

Es necesario mencionar que para poder ser incluido en el censo agrario se debía cumplir con los requisitos de nacionalidad, sexo, edad, ocupación, estado civil, patrimonial entre otros. Durante el levantamiento del censo, los representantes, los solicitantes y propietarios podían presentar a la

Comisión Agraria Mixta, las observaciones que estimaran pertinentes para la dotación de tierras. Concluido el censo, se contaba con un plazo de quince días para la presentación de pruebas documentales relativas al censo.

Con todas las pruebas y documentos aportados por las partes y las recabadas por la Comisión Agraria Mixta, ésta rendía su dictamen sobre la procedencia e improcedencia de la dotación en un termino de treinta días, este dictamen se sometía a la consideración de los gobernantes, para que dictaran el mandamiento en un plazo de quince días. Si el mandamiento no se expedía en este término, se consideraba negativo y la Comisión Agraria Mixta turnaba el expediente al Departamento Agrario para su resolución definitiva. Situación contraria se presentaba si la Comisión Agraria Mixta complementaba los expedientes y los enviaba al Departamento Agrario.

Cuando los mandamientos de los gobernadores y su ejecución eran favorables a los núcleos, se canalizaban por los gobernadores de las entidades respectivas a las Comisiones Agrarias Mixtas, que a la vez los turnaban para su ejecución a los Comités Ejecutivos Agrarios del núcleo de población, que llevaba a cabo la entrega de las tierras o aguas al Comisariado Ejidal; esto se llevaba a cabo ante la presencia de los representantes de la Comisión Agraria mixta y de los interesados, ejidatarios y propietarios afectados, levantando el acta correspondiente.

Por lo que toca a las Resoluciones Presidenciales y de su Ejecución, se iniciaba mediante la complementación de los expedientes agrarios por el Departamento Agrario, para ser presentado para resolución al Presidente de la República. Una vez publicada la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación la tenía que ejecutar el Delegado Agrario, éste lo hacía del conocimiento de los interesados mediante oficios para proceder a

la diligencia de posesión definitiva a favor de los ejidatarios, al mismo tiempo se fraccionaban los terrenos y procedía la inscripción de dichos actos al Registro Agrario Nacional y el Registro público correspondiente.

Únicamente procedían las ampliaciones de los ejidos cuando en la restitución o dotación no se satisfacían totalmente las necesidades agrarias de los núcleos solicitantes.

El artículo 153 también fue importante ya que con él se creó el fondo común de los ejidos. En materia de organización ejidal, la competencia era el Departamento Agrario, reservándosele al Banco Nacional de Crédito Ejidal, la organización de las sociedades de crédito ejidal con las que tenía una relación crediticia. En cuanto al fondo estaba destinado a obras de mejoramiento territorial, escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, fondo de explotación, maquinaria, animales de trabajo o de cría, apero, semillas, y otros. Con la prohibición absoluta de distorsionar el fondo, para fines políticos o religiosos.

Este primer Código Agrario de 1934 consolidó la autonomía formal o legislativa, y reunió los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico, a esto se agregaron todas las nuevas acciones y perfeccionamiento en el procedimiento que anteriormente se citó, la pequeña propiedad se consideró más ampliamente y se legisló aparte para la propiedad ejidal y ganadera.

Se publicó el día 23 de septiembre de 1940 el segundo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos en el cual señaló el general Lázaro Cárdenas que las experiencias recogidas en las giras de Gobierno iniciadas desde 1935 pusieron en manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código Agrario para hacer más rápida la tramitación, tanto las solicitudes

agrarias que existían en el departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos.

El Código Agrario de 1940 constó de 334 artículos y seis transitorios y fue expedido por el general Lázaro Cárdenas.

El Código Agrario su tendencia era fincar una agricultura comercial donde haya tierras suficientes, en comparativo con la agricultura doméstica, que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produciría lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional.

Se inició la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario; normó muy especialmente las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios; y estableció que las mujeres ejidatarias podían desempeñar cargos en los Comisariados y Consejos de Vigilancia. La Comisión Agraria mixta se convirtió en el órgano consultivo en primera instancia.

También en este Código se habló del régimen de propiedad agraria el cual lo definió " a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor en Derecho, en los términos de este Código, de las tierras y aguas que la resolución conceda"²⁹, declaración terminante que tuvo como antecedente todos los esfuerzos para clarificar la esencia y naturaleza de esta propiedad, en consecuencia el ejidatario podía testar en herencia su parcela, recibir indemnización por su expropiación, utilizar el derecho de permuta y pagar un impuesto predial dentro de un

²⁹ CHAVEZ PADRÓN, Martha, opcit.234

régimen fiscal privilegiado que empezó a esbozarse en éste Código en su artículo 160.

Por otra parte el artículo 128 de la Ley Agraria dispuso que el ejidatario tendrá el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la unidad de dotación, mientras que el artículo 139 revivió la medida precolonial con más claridad señalando que dejar ociosa la parcela o no efectuar los trabajos que les correspondan en las explotaciones colectivas durante dos años consecutivos, es motivo para perder los derechos ejidales.

Este Código presentó una innovación muy importante, la de establecer diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se dio a la tierra. Así se distinguió entre el ejido agrícola, el ganadero y forestal, los comerciales y los industriales. Otra innovación fue que las comunidades agrarias que obtuvieron sus bienes a través de la restitución, por lo cual sus tierras siguieron el régimen señalado en sus títulos primordiales de propiedad, pudieron solicitar su cambio al régimen ejidal de acuerdo con lo establecido por el artículo 110.

También se continuó con el sistema de declarar inafectables determinadas tierras, bien en relación con su extensión y calidad, bien en atención de su extensión y cultivo, o destino. En cuanto al procedimiento se continuó el sistema de la doble vía ejidal, solamente que en caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería de nueva notificación a los presuntos afectados. Las pruebas y alegatos siguieron presentándose en primera instancia antes de la resolución provisional y en segunda instancia, pero únicamente para hacer observaciones a los mandamientos de posesión. En caso de que se originara conflicto en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecución de resoluciones presidenciales definitivas, prevalecería el principio de que el primero en tiempo, primero en derecho.

Como en todas las leyes anteriores el Código Agrario de 1940 notó un afán de ordenar más técnicamente los diversos temas agrarios así como de introducir nuevas instituciones o perfeccionamiento de las anteriores, sin que esto quiera decir que se llegó a un resultado satisfactorio, de hecho duró poco tiempo ya que es derogada por el tercer Código Agrario de 1942.

El tercer Código Agrario expedido el 30 de diciembre de 1942 por el general Manuel Ávila Camacho, constó originalmente por 362 artículos, más dos transitorios, distribuidos en cinco libros, en lo general este Código se le considera mejor estructurado que los anteriores ya que duró vigente hasta el año de 1971.

En cuanto a los diversos tipos de ejidos (artículo 76, 81, 82 y 206) no fueron tan variados como el Código de 1940 que fueron el agrícola, ganadero y forestal, creó los de tipo comercial e industrial; sin embargo, se constituyeron los ejidos de tipo turísticos, pesqueros y el mixto, aun cuando los preceptos del Código no los consagraron expresamente.

El régimen de propiedad clarificó más la propiedad ejidal y la estableció sin lugar a dudas, a favor de la comunidad en el artículo 130 y para el ejidatario en el 152 y estableció, en qué casos sus derechos son proporcionales y cuándo concretos. El régimen de sucesiones adoleció todavía de muchos defectos (artículos 162 y siguientes). La privación de derechos ejidales se reglamentó más detalladamente el 15 de noviembre de 1950. El régimen de explotación continuó igual (artículos 199 y siguiente).

En cuanto a la organización de los ejidos y nuevos centros de población agrícola, se ubica en un marco de planeación a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Un punto de conflicto y que generó trafique con tierras ejidales, fue la aceptación de permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares. Los requisitos a cubrir, eran que la operación fuera favorable al ejido; que la aceptara el 90% de los ejidatarios, y que opinaran favorablemente la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Cuerpo Consultivo Agrario, y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sin afectar al ejido.

Cuando resultaran insuficientes las parcelas, para cubrir las necesidades de los núcleos de población, el orden de exclusión era más preciso que el establecido en el Código Agrario de 1940, que conjugaba el trabajo del campo, edad, estado civil, y carga familiar.

Una disposición que lamentablemente no fue respetada en toda su intensidad, fue la referente a que sólo expidiera los certificados de derechos agrarios, que verdaderamente pudiera absorber el ejido.

Para los ejidatarios, que pudieran convenientemente sostenerse en el ejido, y para los campesinos eliminados en el reparto de parcelas, se formaría un padrón especial.

Se dejaba en libertad al ejidatario de designar a cualquier persona como sucesor en sus derechos agrarios, con el requisito que dependieran económicamente de él aunque no fueran familiares si no hacía la designación, se respetaban los lazos conyugales, de concubinato o de descendencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mientras que los campesinos en posesión pacífica de parcelas, que lo hubiesen cultivado personalmente durante dos o más años; se hacían acreedores a la adjudicación del inmueble.

El procedimiento de dotación continuaba segregado en dos instancias: la primera que abarca de la solicitud del núcleo de población, al mandamiento dictado por el Gobernador de la entidad correspondiente; y la segunda instancia que se desarrollaba en el Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario, resolución presidencial, en cambio en el Código de 1940 procedía de oficio la acción de ampliación, después de la ejecución de la resolución presidencial, es decir entre autoridades agrarias, que ejecutan los actos y hechos jurídicos, en tanto que los órganos no ejecutan dichos actos y hechos, sólo coadyuvan a la ejecución de los mismos.

Se estableció el procedimiento de "Permuta de Bienes Ejidales", cuya conformidad de los permutantes se manifestaba en asamblea general de ejidatarios, que debía aprobar la permuta por un mínimo de las dos terceras partes de los asambleístas. El procedimiento culminaba con la resolución presidencial, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Donde no se introducían cambios era en el procedimiento de "Fusión y División de Ejidos".

Los procedimientos para dirimir la propiedad de las comunidades agrarias y los conflictos por límites de bienes comunales, con primera instancia, ante la magistratura agraria y segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Código de 1940 el procedimiento de titulación tenía como objeto, el titular correctamente las propiedades que no tuvieran conflictos de

linderos, mientras que en el Código Agrario de 1942 se amplía el procedimiento de la siguiente manera, para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales, así como los que correspondan individualmente a los comuneros.

Mientras el maestro Antonio de Ibarrola consideró que "el Código de 1942 rebasó un cuarto de siglo de vigencia, fue adicionado y modificado en muchos apartados, sin embargo sin duda dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad".

3.3. Iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional.

El origen y propósito del artículo 27 Constitucional se encuentra íntimamente vinculado a las luchas de los campesinos de México, pues cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana, para restaurar la justicia y la razón.

El reclamo de justicia, de restitución de tierras, la resistencia al acaparamiento de tierras, el abuso y la conciencia de desigualdad constituyeron elementos sociales y económicos que generaron el establecimiento de leyes que contenían las aspiraciones de los campesinos y que se condensaron en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la Reforma Agraria ha sido un propósito y un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, de acuerdo a su tiempo y circunstancia.

Nuestra sociedad ha registrado un conjunto de cambios importantes que son consecuencia de las aspiraciones de la población, estos cambios se han reflejado en la adaptación de las leyes de la nueva realidad. Es este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proceso donde se ubica la reforma del artículo 27 constitucional y la entrada en vigor de su ley reglamentaria.

Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1917, representan una continuidad definitiva en un marco institucional, por eso una gran parte de nuestro campo no se ha visto beneficiado de inmediato; sin embargo, se constituye con el objeto de lograr la modernización del mismo, razón por la cual se tratarán las reformas y adiciones publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, por lo que citaré cronológicamente las reformas en la siguiente página.

ARTICULO 27	PROMULGACION	PUBLICACION	INICIO DE VIGENCIA	CONTENIDO DE LA REFORMA
Se reforma y adiciona la fracción IX, se adiciona las fracciones III, VI, X, XI; XII, XIII, XIV; XV; XVI, XVII y XVIII:	30/XII/33	10/I/34	Al día siguiente de su publicación porque abroga otra ley.	<p>Precisa en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.</p> <p>Cambian los términos de pueblos, rancherías y comunidades por los de núcleos de población.</p> <p>Agrega al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915, y se le agrega a la fracción III. Instituye el que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos por bienes raíces.</p> <p>Integra la fracción VI que habla del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guardan estado comunal.</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

				<p>Agrega un segundo párrafo a la fracción III declarando nulas las diligencias que hayan privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guardan estado comunal.</p> <p>Integra las fracciones VIII; IX; X; XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII Y XVIII en las que se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un cuerpo consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.</p>
Se adiciona la fracción VII.	24/XI/37	6/XII/37	Se aplica el artículo 3º del Código Civil	Incluye la declaración de la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales.
Se adiciona el párrafo sexto	27/XII/39	9/XI/40	Se aplica el artículo 3º del Código Civil.	Precisa que tratándose del petróleo no se expedirán concesiones, y que la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación explotará dicho recurso.
Se reforma el párrafo quinto	15/I/45	21/IV/45	Se aplica el artículo 3º del Código Civil.	Instituye la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica.
Se reforman y adicionan las fracciones X, XIV, y XV.	31/XII/46	12/II/47	Se aplica el artículo 3º del Código Civil.	Procedencia del juicio de amparo para los que posean certificado de inafectabilidad; se determina la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la extensión mínima de la unidad individual en 10 hectáreas.
Se adiciona la fracción I.	22/XI/48	2/XII/48	El día siguiente a su publicación.	Autoriza a los Estados extranjeros para adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios para el servicio de sus embajadas.
Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y	6/I/60	20/I/60	El día de su publicación	Establece el dominio directo de la nación sobre la plataforma continental zócalos submarinos. Declara propiedad de la Nación las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

séptimo, y la fracción I.				aguas marinas interiores. Establece la facultad de la Federación para crear reservas naturales mediante declaratorias.
Se adiciona el párrafo sexto.23/XII/60	23/XII/60	29/XII/60	El día de su publicación	Establece la competencia exclusiva de la Nación en materia eléctrica.
Se reforma la fracción VI primer párrafo, inciso c) de la fracción XII, la fracción XII y el inciso a) de la fracción XVII.	7/X/74	8/X/74	El día de su publicación	Suprime del texto de " la alusión de los territorios".
Se adiciona el párrafo sexto y séptimo.	4/II/75	6/II/75	Al día siguiente de su publicación	Restringe la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos. Faculta a la Nación para el aprovechamiento de la energía nuclear y su uso para fines pacíficos.
Se adiciona el párrafo octavo	26/1/76	6/II/76	120 días después de su publicación.	Establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.
Se adiciona el párrafo tercero	29/1/76	6/II/76	Al día siguiente de su publicación	Incorpora las modalidades de la propiedad privada.
Se adicionan las fracciones XIX y XX.	2/II/83	3/II/83	Al día siguiente de su publicación	Instituye el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita.
Se reforma el párrafo tercero	29/VI/87	10/VIII/87	Al día siguiente de su publicación	Dispone la protección al equilibrio ecológico.
Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo VII, XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo tercero la fracción XIX y se erogan as	3/1/92	6/1/92	Al día siguiente de su publicación	Da por terminado el reparto agrario, se crean los Tribunales Agrarios. Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. Reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

fracciones X a XIV y XVI.				sociedades mercantiles por acciones.
Se reforman las fracciones II y III.	27/1/92	28/1/92	Al día siguiente de su publicación	Otorga capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer administrar los bienes que sean indispensables para su objeto.

3.4. Causas y motivos para la realización de un cambio de régimen ejidal.

Roberto Cossío y Cossío, espejo, como su padre, de caballeros, expresó que si alguna cuestión es clara en México es la realidad del campo, sus problemas, sus resoluciones, y más claros aún los yerros de quienes han tenido oportunidad de realizar una reforma agraria verdadera.

Emilio Portes Gil ya casi los sesenta años que mencionó "la repartición de tierras por el sistema ejidal la consideraba anticuada"³⁰; pero fue la única manera de realizar la Reforma, dada la idiosincrasia de nuestro campesino, que obligó a los legisladores a respetar sus costumbres tradicionales, aunque es de desearse que se fomente cada día más, en mayor escala, la pequeña propiedad.

Portes Gil prudentemente partidario de la teoría de que el ejido no es un fin, sino sólo un medio. Es un fenómeno transitorio que ha de superarse. Otro Marco Antonio Durán en su obra del Agrarismo a la Revolución Agrícola, establece que la formación de las parcelas ejidales pequeñas en tierras de mal temporal, no es más que uno de esos aspectos de la ignorancia geográfica de nuestras leyes agrarias.

El ejido se ha convertido en problema intocable por un absurdo concepto político. La falta de titulación de parcelas es tan sólo un arma para

³⁰ MEDINA CERVANTES, José Ramón, opcit 188

esclavizar al campesino. Resultan los ejidos una nueva propledad de manos muertas, sustraída al comercio de las tierras, que causa evidentes perjuicios al sistema de vida económica actual. Labora el campesino en nuestra patria sin conocimiento, sin apoyo, y sin brújula. Sin conocimientos, trata de emigrar al gigantesco país de los Estados Unidos de América, cuyo porvenir dista mucho de ser claro en medio de las hecatombes mundiales que todos presentimos, y que cada vez se anuncian en forma más inquieta y desagradable.

Mendieta y Núñez (2 mayo de 1962) analiza la magnífica memoria publicada por el Gobierno del Estado de México sobre el Congreso Nacional Agrario en Toluca (octubre 1958), hace notar que desafortunadamente en México la explotación colectiva de los ejidos se había convertido en explotación de los ejidatarios por unos cuantos vivos que mantienen a las víctimas bajo férrea disciplina colectiva. Para él toda explotación colectiva debe descansar sobre la clara determinación de los derechos del ejidatario a una parcela concretamente determinada, y sobre su libertad absoluta para asociarse y para separarse de la asociación.

Frecuentemente hoy en día nuestros ejidatarios prefieren emigrar a los Estados Unidos antes que quedar sujetos a quienes los explotan políticamente. Es sumamente prudente la frase de Mendieta y Núñez que establece que lo que se adquiere gratuitamente no se conserva ni se fomenta con la misma energía que aquello que nos ha costado esfuerzo personal. Los abusos que con los ejidatarios cometen las autoridades agrarias se deben a que ellos creen firmemente haber recibido una especie de limosna. Ni sienten suya la cosa, ni la defienden con energía.

En 1964, Mario Ramón Beteta, entonces Gerente del Banco de México, conviene que nuestro mayor problema se encuentra en el campo, y que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mientras no se logre una franca canalización de la iniciativa privada hacia la inversión agrícola, la situación no cambiará . Nada habrá de lograrse en tanto no desaparezca el sistema tabú denominado ejido, el hecho de que el campesino no sea propietario de su parcela le quita el amor a la misma, le produce una sensación de inseguridad, le convierte en objeto de explotación de todo el mundo, y sobre todo, lo desgasta y los desarraiga. Valiente es la actitud de Beteta, quien recuerda al canto la frase de Lenin: "es mil veces más fácil destruir a la burguesía centralizada que destruir a millones y millones de pequeños propietarios"³¹.

El Doctor Latapí , Director de la Campaña antileprosa, en 1964, recorrió varias entidades de la República, se encontró con que en muchas partes lo primero que había que hacer era evitar que los enfermos se murieran de hambre, no de lepra.

Y seguía la lucha para que la iniciativa privada abriera paso, se tuvo una correcta interpretación judicial del 28 constitucional, para garantizar el libre juego de las fuerzas económicas como estímulo y protección a la iniciativa privada en un régimen que debe ser de libre empresa, libre comercio y libre contratación.

Todo ello presionó para que se diera un cambio no sólo en el régimen ejidal sino todo lo que compete a la materia Agraria, pues como ya he mencionado a lo largo de este trabajo la reforma al artículo 27 constitucional fue un paso decisivo para el avance en el campo mexicano así como la reforma de 1992 en la Ley Agraria, una de las reformas con mayor trascendencia histórica en nuestro país.

³¹ DELGADILLO, Espinosa, opcit.58

3.5. Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y la propuesta del cambio de régimen ejidal.

La reforma al artículo 27 Constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de enero de 1992.

Entre los objetivos principales de la reforma al artículo 27 constitucional se encuentra el de lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas del campo. Por ello nacen tres nuevas instituciones que son, los Tribunales Agrarios, La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

Las modificaciones a la Legislación Agraria los anunció el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari en su tercer Informe de Gobierno donde admite oficialmente lo que todo analista sensato sabía pero que en boca de un Presidente tiene un valor histórico y trascendente.

El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos, en su momento llevó justicia al campo, pero pretender en las circunstancias actuales continuar con el camino de antes; ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos.

Hoy la mayoría de los ejidatarios o de las pequeñas propiedades es de minifundistas. Hoy 2/3 partes de los campesinos que siembran maíz tienen menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia, muchos sólo poseen surcos. Así no pueden satisfacer sus propias necesidades, el gobierno está obligado por mandato constitucional a seguir repartiendo tierras, pero hace años los efectos del reparto son contrarios a su propósito revolucionario y cumplirlo no responde al espíritu de Justicia de la propia Constitución. Antes el camino del reparto fue de justicia, hoy es

Improductivo y empobrecedor, seguir por esta ruta sería traicionar el espíritu revolucionario, defraudar a los campesinos ya beneficiados por el reparto y burlar a los que esperan nuevas tierras, hombres y mujeres de carne y hueso de ideas y sueños, con toda razón se indignarían ante repartos de miseria.

Creo en lo profundo que el campo merece una nueva actitud, por lo que es necesario cambiar de mentalidad, ya que es necesario profundizar en nuestra historia así como en espíritu de justicia, por aquellos caudillos que lucharon para crear la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Al tratar de preservar lo valioso que aún tenemos, las tierras, nuestros campesinos reclaman una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe de cambiar , requiere de una respuesta nacionalista renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y la 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 programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación del bienestar general.

La Reforma Agraria ingresa a una nueva etapa, para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben de quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitiva.

Eso exige un esfuerzo de gran magnitud, mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y acciones de procuración y gestión para los pueblos y campesinos, es posible resolver los problemas en el agro mexicano. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de inversión dando una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguridad jurídica, cuya procuración decidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo demanda, para lograrlo se requiere seguridad pero también nuevas formas de asociación donde impulsen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero que superen las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución, se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos, en todo caso el solar en el casco urbano seguirá siendo la exclusión propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera en que lo disponga la Ley, proporcionando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva.

El Estado Mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva este mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción de la inversión privada al campo, estableciendo límites que no sobrepasen la finalidad de la de la iniciativa campesina, que es la de reactivar la producción agrícola.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la exposición de Iniciativa Presidencial se reiteran verdades que todavía no quieren ser aceptadas por los adoradores de los ejidos, la mayoría de los cuales no son ejidatarios, sin embargo muchos de ellos viven del ejido.

La inversión del capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia derivado de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente, y de las dificultades de las condiciones que generalmente requiere la inversión.

Un paso muy importante que se da a través de las reformas es que se llega a la conclusión de que el sector público no puede financiar solo el desarrollo del sector agropecuario, es por ello que la inversión pública que ha dirigido al sector no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola la modernización productiva del campo. Por ello en la iniciativa de 1992 se proponía buscar nuevas formas de inversión en el sector público ya que debía complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones.

La ley Agraria de 1992 surge de la necesidad de reformar nuestra Constitución para terminar con el reparto agrario, el rezago, la pobreza, y proporcionarle fomento, créditos y confianza al campo y al campesino para una vez más cambiar el curso de la historia.

A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con E.E.U.U. se pretendía que nos convirtiéramos en un país autosuficiente con la capacidad de competir con grandes potencias como lo es E.E.U.U. o Japón etc, sin embargo por la complejidad de la economía actual muy pocos países

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

podrían aspirar a ser autosuficientes por lo que la búsqueda de la autosuficiencia ha generado que países como México dilapiden sus pocos recursos destinados al campo únicamente haciéndolos llegar a pocos sectores de la población.

La Sociedad de este nuevo siglo es compleja, exige libertades y mayor participación, por lo que el campo no puede ser la excepción, así que fue necesario que se abrieran nuevos caminos, sin embargo, por generar una economía flotante en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, esta división internacional de trabajo nos orilló a convertirnos en eternos exportadores de materia prima y mano de obra barata.

Sin perder de vista el objetivo, de la Reforma de 1992 era la modernización del campo, sin soslayar al principio de justicia, no hay modernidad sin libertad y no hay justicia sin libertad. Hoy la justicia social es aumento de los niveles de vida, seguridad en la tenencia de la tierra, aumento de la productividad y reconocimiento de la plena capacidad ciudadana de nuestros campesinos.

Al sufrir la reforma el artículo 27 constitucional cambió el concepto de "pequeña propiedad agrícola en explotación" por el de "pequeña propiedad rural", es decir, alcanzando un concepto más amplio, con la finalidad de que las tierras cualquiera que sea su uso sean aprovechadas por sus legítimos tenedores.

La derogación del 1er. Párrafo de la fracción XV se hace en razón de que estos ordenamientos preveían lo relacionado a las solicitudes de dotación y distribución de tierras y aguas, a los órganos competentes que fueron creadas para cumplir con el reparto agrario sus facultades y obligaciones, con ello se refuerza el principio de seguridad jurídica de la

tenencia de la tierra, tanto en su carácter ejidal como comunal y de pequeña propiedad ya que al no existir más tierra que repartir es necesario fomentar nuevas formas de producción y rentabilidad para la gente del campo.

Se dio esta Reforma en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari bajo el siguiente rubro.- *"Al iniciarse esta década que nos lleva en el siglo XXI enfrentamos otros desafíos, México supera los 82 millones de habitantes. La sociedad se ha urbanizado y los nuevos mexicanos que se integran a la acción común demandan empleo y oportunidades.*

Las situaciones de pobreza extrema son intolerables. Existen todavía problemas sin resolver, cuando estamos ya ante las nuevas demandas.

En este proceso de modernización el campo exige una nueva respuesta para brindar mayores oportunidades de bienestar a sus habitantes, aumentar la productividad y dar bases sólidas a nuestra economía, Se requiere de un cambio que fortalezca y renueve nuestra identidad, nuestra soberanía y nuestro nacionalismo.

El campo exige una nueva actitud y 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 actitudes que impulse la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y sobre todo que proteja la identidad compartida. Por eso es preciso examinar el marco jurídico y los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*programas que atañen al agro para que sean parte central de la modernización del país, y de la elevación del bienestar general*¹².

Uno de los grandes objetivos de la Reforma al artículo 27 constitucional fue la canalización de fuertes inversiones privadas hacia las actividades agrícolas para que, por cuenta propia, o en asociación con los ejidatarios, constituyeran una amplia base del capital en el Agro Mexicano, promovieran el avance tecnológico, la productividad, la competitividad y el empleo.

Como uno de tantos casos, fue en el Estado de Hidalgo, tratándose de 150 hectáreas de un Ejido, las cuales fueron destinadas a la construcción de viviendas de interés social y cuyo costo fue elevado, el beneficio no es utilizado por los ejidatarios, ya que resulta ser la Constructora quien en la operación, obtiene jugosas ganancias, que en resumidas cuentas otra parte del pueblo muy dañada tiene que solventar.

Nos conduce a pensar que el Legislador tuvo la intención de aliviar la situación económica momentánea, en la cual se encuentra el campesinado mexicano, sin embargo, no resuelve la problemática del campo.

Con la Ley Agraria de 1992, se pretendía proporcionar satisfacción a un sin número de problemas Agrarios, dado que al permitir que el ejidatario pueda vender, traspasar o en su caso asociarse, se le daría mayor productividad a su tierra, es un paso decisivo y firme para que el campo mexicano salga delante de sus problemas, y por consiguiente, México lograría desarrollarse a un nivel de cualquier potencia extranjera tratándose de agricultura además buscando la autosuficiencia en la Materia Agraria.

¹² SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Exposición de Motivos de la Iniciativa al artículo 27

3.6. Origen y funcionamiento del Registro Agrario Nacional.

El Registro nació de la necesidad de llevar una relación de los cambios y operaciones que sufrieran la propiedad de la tierra, aguas y bosques, pues en un principio tuvo una finalidad meramente administrativa sin propósito de publicidad, pues no se le había dado la importancia debida.

Según estudiosos de la materia el registro es un organismo administrativo, ideado para garantizar la seguridad de los derechos adquiridos, logrando la seguridad jurídica.

La publicidad es una necesidad fundamental de ejidatarios y comuneros, de ahí que la importancia del Registro Agrario Nacional deriva de los efectos de la inscripción que produce frente a terceros. A contrario sensu, el documento no inscrito no es oponible a terceros, sólo es válido entre las partes.

“El Registro Agrario Nacional es una institución pública a nivel federal cuya función primordial consiste en dar publicidad a los actos y documentos inscritos, con el propósito de evitar la clandestinidad, la simulación y el engaño, otorgando autenticidad y seguridad a todas las relaciones jurídicas de los mismos”³³.

El Registro Agrario Nacional tiene sus orígenes en las postrimerías de la Reforma, en el Registro de la Propiedad, mismo que tiene su nacimiento en la Ley de ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de marzo de 1894.

Constitucional, en materia Agraria”, Diario Oficial de la Federación, 07 de Noviembre de 1991.

³³ CARRAL Y DE TERESA, Luis, “Derecho Notarial y Derecho Registral”, edit, Porrúa, México, pág.243

El origen del Registro Agrario Nacional se presenta con la ley reglamentaria sobre Repartición de Tierras ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario del 29 de Diciembre de 1925 y que estableció la obligación de inscribir todos los datos relativos a la tenencia de la tierra, a los sistemas de explotación y los campesinos beneficiados por las acciones agrarias.

El Registro Agrario Nacional, su nacimiento, está a la par con el de la Comisión Nacional Agraria, esta última como dependencia del Ejecutivo se encargaba de la aplicación de las leyes Agrarias y su ejecución. La disposición antes mencionada es importante porque en base a ella el Registro Agrario nace e inicia su funcionamiento, sin embargo no es hasta el 24 de abril de 1928 cuando se expide el 1er. Reglamento del Registro Agrario es entonces, que ya se puede pensar en una institución con bases y características propias.

En el mencionado Reglamento se establecía como obligación la de inscribir la propiedad ejidal a favor de determinado pueblo, ya proviniera de restitución de dotación de las tierras, bosques, o aguas de conformidad con la resolución presidencial respectiva y así como la de propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario, las inscripciones a que hemos hecho referencia.

El 16 de enero de 1934, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se expide un decreto, éste último antecedente de lo que después sería la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y demás dependencias del Ejecutivo Federal, mediante el cual crea el Departamento Agrario entre las atribuciones que el decreto otorgaba a la nueva dependencia, se incluía la de encargarse del Registro Agrario, posteriormente al 1er. Código Agrario fechado el 9 de abril de 1934, se incluye entre las autoridades agrarias al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Departamento Agrario, el cual de acuerdo al artículo 4º comprendía: Una Delegación en cada Estado, el Registro Agrario Nacional y oficinas de tierras, de aguas, de fraccionamiento y las demás dependencias que fueran necesarias. El presente Código Agrario daba al Registro carácter público de manera que cualquier persona podría consultarlo y obtener copias atribuyéndole la categoría de prueba plena para su inscripción ante el Registro Agrario Nacional y sus respectivas constancias.

A más de dos años de distancia de expedido el Código Agrario 1940, es abrogado por El Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, que se aprueba el 31 de Diciembre de 1942 y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, en el que no se observan modificaciones significativas en relación con el anterior, con excepción de que se estableció como obligatoria la inscripción de los certificados de inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola y ganadera así como el derecho de obtener copias certificadas de sus inscripciones se hacía exclusiva de quienes tuvieran derechos sobre los predios inscritos y a sus representantes.

Por último, las bases del funcionamiento del Registro Agrario Nacional en la ley Federal de Reforma Agrario, la encontramos en el título del libro 6º.

Ahora con la Ley Agraria y en particular el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional emitido por el ejecutivo Federal y publicado por el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992, y reformado en abril de 1993, tiene funciones totalmente diferentes, como son llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, encargado de inscribir las operaciones y modificaciones que sufre la propiedad de las tierras, y los derechos constituidos sobre la propiedad ejidal, comunal, terrenos nacionales, baldíos colonias agrícolas, ganaderas y forestales, propiedad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sociedad mercantil o civil; además por su función no sólo es depositario de la fe registral y publicidad sino que también le han sido encomendadas actividades de carácter técnico-catastrales.

El Registro Agrario Nacional como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuenta con su reglamento interno, en donde se asientan las bases para su organización y funcionamiento, y que cuenta con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, por lo que su origen se encuentra en el artículo 27 constitucional y en su ley reglamentaria en materia agraria, en donde su constitución es resultado de un decreto por el titular del Poder Ejecutivo Federal y su operatividad está regulada por su Reglamento Interior, el Registro Agrario Nacional por ser un órgano Administrativo Desconcentrado, le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos que le sean encomendados en materia registral agraria, por lo que cuenta con autonomía técnica y su actual reglamento está basado en disposiciones administrativas: artículo 1º del reglamento interior de dicha Institución, ni puede realizar sus funciones por virtud de decisiones ajenas a la función del servicio público que presta: ya que debe basarse en el principio de legalidad, como rector de la actividad registral y que incluso involucra los principios de rogación, publicidad, inscripción, especialidades y tracto sucesivo. Toda vez que las inscripciones en el Registro Agrario Nacional se realizan a instancia de parte y nunca de oficio otorgan con esto, certeza y seguridad jurídica, sobre los derechos y su transmisión una vez realizada la inscripción. La fecha de presentación va a determinar la preferencia y rango del documento que ingrese al Registro, para que finalmente los actos que obren inscritos se efectúen dentro de una secuencia o concatenación entre adquisiciones y transmisiones sin que haya ruptura de continuidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Registro Agrario Nacional es una Institución creada a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, cuyas atribuciones se establecen en el título Octavo de la Ley Agraria, en el que se establece que para el control de la tenencia de la tierra y seguridad documental derivados de la aplicación de la ley funciona el Registro Agrario Nacional como un órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el que se inscriben los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad ejidal y comunal. El Registro tendrá además una sección especial para inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Se deberán inscribir en él :

- 1.- Todas las resoluciones ejidales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales.
- 2.- Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios y comuneros.
- 3.- Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que los reconozcan como comunidades tradicionales.
- 4.- Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley.
- 5.- Los planos y documentos relativos al catastro y censo rural.
- 6.- Los documentos relativos a las sociedades mercantiles en los términos del título sexto de esta ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales y,

8.- Los demás actos y documentos que disponga esta ley, su reglamento u otras leyes.

Las bases generales en que se fundamenta la función del Registro Agrario Nacional se encuentran establecidas en su Reglamento el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992, entrando en vigor al día siguiente de su publicación a tanto lo dispuesto por el artículo 1º transitorio de multicitado reglamento.

Al mismo tiempo el artículo 148 de la Ley Agraria menciona que para el control de la tenencia de la tierra, y la seguridad documental derivada de la aplicación de esta ley, funcionará el Registro Agrario Nacional en el que se inscribirán los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

En complemento de lo anterior, en el artículo 156 dice "los Notarios y los Registro Públicos de la Propiedad" cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional, así mismo los Notarios Públicos deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rústicos a Sociedades Mercantiles o Civiles.

El Procedimiento registral, modalidad que se aplicaba únicamente en materia inmobiliaria y que ahora lo absorbe el Derecho Agrario, en virtud de generarse con la aplicación de la Ley Agraria actos jurídicos no conocidos en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Ley Federal de Reforma Agraria y gracias a la aplicación del reglamento interior que norma las funciones y procedimientos en materia registral como es el caso de la actividad del núcleo ejidal dentro del Derecho Social, al permitirle la creación de tierras que tienen diversas funciones como: las tierras parceladas, de uso común, de asentamientos humanos, compuesta por las áreas de servicio de reserva de crecimiento y de fundo legal, lo que hace posible que por una parte el área parcelada al fraccionarse se permita la celebración de actos jurídicos tales como otorgar el uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley dando con ello la certidumbre y seguridad jurídica.

Por todo lo anterior, las actividades del Registro Agrario Nacional estriban en realizar los asientos registrales en lo que se conoce como el *folio agrario*, este nuevo concepto cambia considerablemente el procedimiento registral que con anterioridad a la Ley Agraria venía operando a través del sistema de libros registrales, que cumplían con las funciones registrales, sin embargo, para localizar determinado registro era necesaria la consulta de una cantidad considerable, por lo que fue necesario crear otro medio registral el *folio agrario* que este tiende a evitar que el historial de cada derecho agrario o unidad de dotación considerada se disgregue en una serie indefinida de libros, obligando a establecer la secuencia de diversas operaciones mediante una inexplicable real de notas marginales relacionadas.

El folio tiene como finalidad brindar seguridad jurídica a los asientos registrales y el cual se explica en el siguiente diagrama:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



El folio agrario está compuesto de una carátula y de tres partes:

La carátula deberá contener características que identifiquen a las tierras, y los derechos agrarios, la razón social, objeto, la mención del reglamento interno, o el tipo de actas de asamblea cuyos acuerdos se inscriban, cuando menos los que señalan en el artículo 36 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Por lo tanto, la carátula del folio agrario contendrá:

I.- La mención del Registro Agrario Nacional como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

II.- Clave registral que se le asigne al folio;

III.- La autorización de apertura de folio, una fecha y sello oficial del registro y Firma del Delegado del Distrito Federal o entidad federativa de que se trate.

IV.- Antecedentes registrales (si hubiera);

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Nombre del ejido, comunidad, colonia, predio o lotes rústicos, sociedad, municipio o estado;

VI.- Superficie, clase, medidas, colindancias del terreno, clave catastral del plano respectivo.

VII.- Destino de la tierra;

VIII.- Distribución de la tierra;

IX.- En su caso, nombre completo de títulos de la propiedad o del derecho con su registro federal de contribuyentes, lugar y fecha de nacimiento.

En el caso de folios de derechos agrarios se expresará cuando se trate sobre tierras parceladas o de uso común y si los mismos se explotan colectivamente.

El folio tiene tres partes que son:

1ª. Parte. Asiento individualizado de inscripciones en el que se tomará razón del número de entrada del documento, de su fecha de presentación y de la clave correspondiente, el acto o contrato que se pretenda inscribir y la rúbrica del registrador.

2ª Parte. Gravámenes y limitaciones a aquellos actos que se concede al uso mediante mediería, aparcería, asociación, arrendamiento o cualquier acto jurídico de grave o que limite el uso que no esté prohibido por la ley.

3ª. Parte. Anotaciones preventivas según corresponda, a excepción del folio de reglamentos y actos de asamblea que comprenderá el asiento principal y sus modificaciones.

Existen los siguientes folios que contempla el Registro Agrario Nacional:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Tierras
2. Derechos Agrarios
3. Sociedades y;
4. Reglamentos y actos de Asamblea

Y existe un folio matriz que asigna datos de la resolución Presidencial o de los Tribunales Agrarios, de la escritura notarial o de cualquier documento que haya dado origen al ejido, que no es otra cosa que el folio matriz de tierras, que como se señaló con antelación obra en él la inscripción del plazo definitivo del ejido, mediante el acuerdo de asamblea denominado, de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales.

La desincorporación de tierras ejidales de uso común al régimen de Propiedad Privada, sólo puede hacerse mediante la transmisión del dominio de dichas tierras a Sociedades Civiles o Mercantiles, esta modalidad surge en la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, el legislador consideró que era importante el desarrollo del campo mexicano, por ello, reglamentó la participación de la Sociedad Mercantil o Civil, que pudiera aportar recursos económicos, tecnología, estrategias modernas y experiencia empresarial.

En la Ley Agraria el núcleo de población podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido, con objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa y ofrecer así una alternativa para su aprovechamiento.

4

CAPITULO IV

FUNDAMENTACION JURIDICA DE TIERRAS EJIDALES

- 4.1. Relación del artículo 27 Constitucional con el cambio de régimen ejidal**
- 4.2. La ley Agraria y su artículo 80**
- 4.3. ¿Qué tipifica el Código Penal Federal vigente en la venta de las parcelas ejidales?**
- 4.4. Cambio del uso del suelo ejidal y formas para regularizar la tenencia de la tierra**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1. Relación del artículo 27 constitucional con el cambio de régimen ejidal.

A partir del día 23 de febrero de 1992, dentro de la Administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari se modifica nuestra sociedad, nuestra economía, nuestra educación, pero el que tiene mayor impulso y un cambio radical es el campo, y por consiguiente el campesinado mexicano, de aquí que constituya una gran realidad necesaria para todos los mexicanos pues de una u otra forma estamos inmersos en este contexto que es necesario salvar del caos para ser competitivos y autosuficientes.

De conformidad con los planteamientos expresados por el Presidente de la República en ocasión de su tercer informe de Gobierno presenta al Congreso el 7 de Noviembre de 1991, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional que a la letra dice.-

Artículo 1º.- Se reforma el párrafo III y los fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV, XVII y se derogan las fracciones X al XIV y XVI del artículo 27 Constitucional.

La iniciativa de reforma se sustenta en once objetivos entre las que destaca precisamente el de las sociedades rurales y que establece:

"Permitir la participación de las Sociedades Civiles y mercantiles en el campo ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual"³⁴.

Para capitalizar el campo es indispensable ampliar las facilidades para el uso racional de la tierra. Conviene hacer posible la participación de las

³⁴ SALINAS DE GORTARI, Carlos, opcit. 07 de Noviembre de 1991

Sociedades por acciones en la producción y en la propiedad rural. La reforma permitió la constitución de Sociedades Mercantiles, estableciendo límites generales para su fraccionamiento. La ley protege "supuestamente al campesino de la concentración indebida y de la especulación de la tierra"³⁵.

En su artículo 108 de la Ley Agraria establece que.-

Los ejidos podrán constituir uniones, cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley.

Un mismo ejido, si así lo desea, podrá formar, al mismo tiempo, parte de dos o más uniones de ejidos.

Para constituir una unión de ejidos se requerirá la resolución de la asamblea de cada uno de los núcleos participantes, la elección de sus delegados y la determinación de las facultades de éstos.

El acta constitutiva que contenga los estatutos de la unión, deberá otorgarse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional, a partir de lo cual la unión tendrá personalidad jurídica.

Las uniones de ejidos podrán establecer empresas que apoyen el cumplimiento de su objeto y les permita acceder de manera óptima a la integración de su cadena productiva,

Los ejidos y comunidades, de igual forma podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. En ellas podrán participar ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avocados y pequeños productores.

Las empresas a que se refieren los párrafos anteriores podrán adoptar cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley.

³⁵ ECKSTEIN, Salomón, "El ejido colectivo en México", Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág.68

El artículo 27 establece la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

La sociedad mexicana es compleja y moderna. Exigía libertades y mayor participación. El campo no podía ser la excepción. Por ello se abrieron nuevos caminos a la potencialidades de los grupos sociales y los individuos que ahí forjan su destino. Las reformas se inscriben en el proceso de la reforma social de la modernidad. Son reformas para la nueva sociedad, una sociedad que ha tomado la iniciativa y que exige respuestas adecuadas a los nuevos desafíos que enfrenta el país.

El objetivo de esta reforma es la modernización del campo, pues no hay modernidad sin libertad y no hay justicia sin libertad. La Justicia Social es aumento de los niveles de vida, seguridad en la tenencia de la tierra, aumento de la productividad y reconocimiento de la plena capacidad ciudadana de nuestros campesinos es la introducción de tecnologías apropiadas y conservación del equilibrio hombre-naturaleza.

Al reformar el artículo 27 constitucional en el concepto de "pequeña propiedad agrícola en explotación" por el de pequeña propiedad rural con el objeto de que con un concepto más amplio, todas las tierras, cualesquiera que sea su uso, sean aprovechados por sus legítimos tenedores, considerando que, en la medida en que sólo un porcentaje limitado de ellos, son aptos para un uso agropecuario productivo, ha de fomentarse su aprovechamiento en otros usos.

Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, se consideró pertinente la reforma a las fracciones IV , VI del artículo 27 constitucional, se permite la constitución de Sociedades Mercantiles en el agro, y así mismo se establecen los criterios generales a los que se sujetan.

De lo anterior se desprende que la Ley Agraria de 1992, establece que "una reglamentación de la realidad que se vive en el campo y que trata de lograr el objetivo para el que fue creado"³⁶, pero un detalle que hay que resaltar es que se encuentran establecidos sucesos que hoy forman parte de la historia pero que fueron crueles y duros para la realidad de aquel tiempo tal es el caso para citar sólo uno del título IX de ésta ley.

4.2. La Ley agraria y su artículo 80.

Tal como se estipula en la Ley Agraria, corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.

El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso, o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. *"Así mismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles"*³⁷.

Entrando en materia el artículo 80 de la Ley Agraria establece.-

Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

³⁶ DURAND, Jorge, "La Ciudad invade al ejido" Edición de la Casa Chata, México 1998, pág. 127

³⁷ JARA, Heriberto, "Diario de Debate del Constituyente", Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México 1997 página 1094.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes, ante dos testigos, y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el Comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada.

El Comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

4.3. ¿Qué tipifica el Código Penal Federal vigente en la venta de las parcelas ejidales?

El Código Penal del Estado de México tipifica en cuanto a la venta de las parcelas ejidales, Los Delitos Cometidos por fraccionadores, conforme al artículo 189 de la Ley de la materia, dispone.- comete este delito el que fraccione o divida en lotes, transfiera o prometa transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho de inmueble, careciendo del previo permiso de la autoridad administrativa correspondiente, o cuando teniéndolo no cumpla con los términos en que fue otorgado, y se le impondrán de cuatro a diez años de prisión y de trescientos a mil días de multa.

También comete este delito el tercero que enajene, prometa hacerlo o comercialice lotes que hayan sido fraccionados o divididos sin contar con el permiso de autoridad administrativa o teniéndolo no se cumpla con los requisitos prometidos.

La misma pena se aplicará al servidor público que con idénticos propósitos ilícitos, participe, coopere o expida licencias o permisos de uso del suelo, sin haberse cumplido los requisitos que exige la ley de la materia, o los autorice sin tener la facultad legal para hacerlo, se les destituirá definitivamente e inhabilitará por veinte años para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión pública.

El agente del Ministerio Público al ejercer la acción penal asegurará y procederá a poner en custodia el inmueble con el organismo encargado del desarrollo urbano en el Estado de México, poniéndolo a disposición de la autoridad competente para el efecto de su posterior decomiso.

El Código Penal Federal en su artículo 389 BIS. Señala que comete delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aun en el caso de falta de pago total o parcial.

Para los efectos penales se entiende por fraccionar la división de terrenos en lotes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este delito se sancionará con las penas previstas en el artículo 386 de éste Código, con la salvedad de la multa mencionada en la fracción tercera de dicho precepto, que se elevará hasta cincuenta mil pesos.

4.4. Cambio del uso del suelo ejidal y formas para regularizar la tenencia de la tierra.

La legislación agraria anterior a la de 1992, prescribía que la parcela ejidal era un patrimonio familiar, razón por la cual no podía sufrir embargos, era imprescriptible y sólo se podía transmitir por herencia. Dicho criterio, emerge de la experiencia histórica mexicana, con el propósito de evitar el despojo de la tierra a los campesinos de menores recursos.

En la Nueva ley se elimina el carácter patrimonial familiar de la tierra dotada durante el proceso de la reforma agraria mexicana; el titular de la parcela puede decidir individualmente con tan sólo la firma de dos testigos en lo sucesivo a favor de cualquier persona, aunque ésta no sea miembro de la familia y el sucesor ya no será responsable del sustento de la familia, la familia queda desprotegida en la nueva Ley Agraria, la parcela es un bien, embargable, puede decirse que su usufructo en garantía por la banca u por cualquier otra entidad que financie al ejidatario quedando expuesto a que su tierra sea embargada, perdiendo con ello su principal fuente de empleo, de ingresos y su sostén familiar.

El cambio de uso de suelo se encuentra establecido en el artículo 73 de la Ley Agraria, establece que las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad...

Esto es, la asamblea como máximo órgano ejidal con base en las facultades que la ley Agraria le concede en los artículos 23 fracción VII y X,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

así como el artículo 56, puede destinar una fracción o la totalidad de las tierras ejidales al área de uso común las que para su aprovechamiento los ejidatarios se estarán a lo que establezca el reglamento interno de cada ejido, garantizando su equidad en la distribución de los recursos que ella produce, así como que la repartición de los beneficios sea entre todos los sujetos que ostenten derecho sobre ella. Estos derechos se acreditan con el correspondiente certificado de derechos sobre ella.

Se dice que las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin embargo, la Ley Agraria en su artículo 75 establece que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de estas tierras a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios.

Por lo que si se desea aportar tierras, los ejidatarios se someterán al artículo 75 de la Ley Agraria.

Cabe indicar que el término aportación equivale al hecho de la participación en la formación del capital social de una sociedad "este hecho puede consistir en la promesa o la participación real de cada socio con una prestación determinada para dejar constituido el capital social; por lo que la formación del capital social es condición esencial"³⁸.

Dentro de las Sociedades Mercantiles, se considera que la Sociedad Anónima es la más óptima para que los ejidatarios aporten tierras ejidales de uso común ya que sus accionistas participan en forma equitativa en proporción a sus participantes accionarios, de los beneficios del negocio, en donde los socios se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados a dicha sociedad.

³⁸ CARRAL Y DE TERESA, Luis, *opcit.*, pág. 123

Para la celebración de un contrato, es necesario que la asamblea ejidal, apruebe la celebración del mismo, esta asamblea puede ser requisitable no así de la aportación, que se pretende realizar, esto es, la celebración del contrato debe ser antes de la aportación de tierras.

Pero para que se transmita el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles deben cumplir lo siguiente:

a) **Para el ejido.-** declarar que cuenta con tierras de uso común las cuales están debidamente delimitadas y asignados los derechos sobre ellas, o que se encuentran en proceso de regularización, que conoce el desarrollo que pueden tener dichas tierras, ha obtenido o está por obtener avalúo comercial de las mismas y que cuenta con el acuerdo de la Asamblea Ejidal.

b) **El inversionista.-** que cuente con la propuesta de desarrollo (anteproyecto), incluyendo estimación preliminar de la inversión, la forma de financiarla y la rentabilidad esperada del proyecto.

c) **Ambos.-** el ejido y el inversionista tienen el interés común de construir una Sociedad Mercantil para el desarrollo de las tierras de uso común.

Por lo que el ejido y el inversionista deben proceder a elaborar el mencionado Contrato de Promesa, el cual puede contemplar las siguientes obligaciones:

❖ **El ejido.-** para que se efectúe la aportación de tierras de uso común a una Sociedad Mercantil se considera como premisa básica que las tierras deben estar regularizadas. Es necesario que los ejidatarios conozcan

exactamente los pasos a seguir y los procedimientos a aplicar, consistentes en.-

- Destinar la tierra de uso común, previa regularización de la superficie ejidal.

- Obtener la certificación de los planos y los certificados de uso común en el registro Agrario Nacional para que con base en ello, se pueda transmitir el dominio de las tierras de uso común a las Sociedades.

- Solicitar al Registro Agrario Nacional, la Inscripción del acta de asamblea donde se resuelva la aportación.

- Realizar las gestiones ante las autoridades, para que éstas no ejerzan sus derechos de preferencia, cuando las tierras a aportar se ubiquen en áreas de crecimiento de un centro de población.

- Ordenar el avalúo a una Institución Bancaria o por las Comisiones de Avalúos de Bienes Nacionales, y en su caso, proceder a su actualización.

❖ La obligación del inversionista es.-

- Confirmar y obtener las constancias con las autoridades municipales de que el proyecto a desarrollar está dentro de la normatividad de usos de suelo.

- Obtener del Municipio las constancias que aseguren la dotación y costo de los servicios de infraestructura, así como en su caso, el otorgamiento de la licencia de construcción.

- ❖ La asamblea.- debe ser convocada por el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia a propia iniciativa, caso contrario, a petición cuando

menos 20 ejidatarios o el 20% del total de los integrantes del ejido, en el supuesto de que los órganos de representación se nieguen a hacerlo en un plazo de cinco días hábiles, los ejidatarios podrán solicitar que sea la Procuraduría Agraria quien lo efectúe y como ya quedó de manifiesto, es responsabilidad del o de los convocantes.

Fijar las cédulas en los lugares más visibles del ejido y cuidar de su permanencia.

➤ Lugar.- dentro del ejido o el lugar habitual.
➤ Quórum.- fracción IX del artículo 23 de la ley Agraria ó $\frac{3}{4}$ partes de los ejidatarios.

➤ Votación.- $\frac{2}{3}$ partes de los asistentes.

➤ Presidente y Secretario.- Tienen como fin certificar que los asistentes son efectivamente ejidatarios del núcleo con plena vigencia de sus derechos.

➤ Asistencia de la Procuraduría Agraria y Fedatario público.- es dar fe pública por tratarse de un asunto de gran relevancia para los ejidatarios de los acuerdos tomados por la asamblea. Además del acta de asamblea deberá ser pasada ante la fe del Fedatario Público y firmada por el Representante de la Procuraduría Agraria y el Presidente y secretario de la Asamblea, finalmente inscrito en el Registro Agrario Nacional.

En lo que respecta a la Procuraduría Agraria deberá evaluar y pronunciarse sobre los siguientes aspectos.

- a) Certeza de la realización de la inversión proyectada.
- b) Aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y,
- c) Equidad en los términos y condiciones que se propongan.

Es de utilidad, anexar el Contrato de Promesa de inversión con penas convencionales para el caso de incumplimiento: solicitudes de apertura de líneas de crédito, opiniones de autoridades competentes e instituciones financieras, estudio de mercado, proyecto de desarrollo, proyecto de escritura social y determinar de tal suerte la vialidad de la inversión planeada.

El procedimiento registral, se inicia con la solicitud del el registro o de trámite tal como lo estipula el artículo 40 del Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional (artículo 40: el folio agrario es el instrumento en el que se practican los asientos que se originen por la inscripción de los actos y documentos con los que constituye la unidad básica registral, con el propósito de que dichos actos y documentos produzcan efectos contra terceros) el ejido requerirá al Registro Agrario Nacional la inscripción del acta en donde conste la aportación de tierras por lo que deberá anexar la siguiente documentación.-

El Ejido	El Inversionista	El Gestor
<ul style="list-style-type: none"> -Acta de asamblea que acredite la elección de los órganos ejidales. -Acta de asamblea ejidal que contengan acuerdos específicos en torno al proyecto. -Plano general, plano interno, certificado del ejido. -Plano del proyecto de localización de las tierras que se van a aportar, elaborado de acuerdo con las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional, en caso de ser aportación parcial. -Copia de los certificados de derechos 	<ul style="list-style-type: none"> -Documento Público que acredite su identidad y personalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Documento Público que acredite su identidad y personalidad. -Carta poder del inversionista y ejido para realizar las gestiones su representación.

<p>sobre las tierras de uso común. Si los hubiere.</p> <p>-relación de ejidatarios.</p> <p>-Identificación de quiénes y en qué porcentaje resultarían beneficiados.</p> <p>-En caso de que exista asignación de derechos en proporciones diferentes, copia del acta de Asamblea donde se hubiere tomado el acuerdo correspondiente.</p>		
---	--	--

Una vez recibida la solicitud por Oficialía de partes, ésta deberá turnarla al área de registro, a fin de iniciar la revisión y en su oportunidad generar la inscripción solicitada.

Una vez recibida la solicitud por el registrador y emitida la calificación que determine procedente el acta de asamblea, procederá a generar la inscripción correspondiente mediante el procesamiento de información de los datos de la solicitud, el acto jurídico de que se trate, y con ello, crear el folio agrario que contiene la inscripción del caso.

Terminando el procedimiento, se entregará al interesado el documento de que se trate vía Oficialía de Partes, debiendo tomarse nota de esto en el boletín registral.

El procedimiento de la asamblea de aportación de tierras de uso común no genera título de propiedad derivado del acto jurídico que nos ocupa, aunque hay dos vertientes.-

a) La que se pronuncia por la necesidad de reformar la Ley Agraria o bien el Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional toda vez que no existe sustento legal para la expedición del referido título, en donde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su principal argumentación se basa en que las tierras aportadas, salen del régimen ejidal para pasar al derecho común, por lo que resulta necesaria la expedición de un título que ampare la propiedad de las tierras aportadas ya que en la actualidad, la inscripción que efectúa el Registro Público de la Propiedad, es con base en una copia certificada del folio matriz de tierras en donde consta la superficie aportada, situación que no tiene fundamento, toda vez que el Registro Público de la Propiedad no puede inscribir una transmisión de dominio por medio de una inscripción de Registro Agrario ya que esto contraviene al artículo 3005 del Código Civil del D. F. fracción I donde dispone que sólo se recibirán para su inscripción entre otros, los documentos originales o auténticos ya que la naturaleza de la inscripción en el Registro Agrario Nacional es ser declarativa de derechos y no constitutiva.

b) En 2º término se encuentra la posición de que la celebración del acta de asamblea de aportación es en sí el sustento de la propiedad de la tierra a favor de la sociedad receptora, toda vez que en dicha asamblea se constituyen los derechos a favor de la misma sociedad, por lo que no es necesaria la expedición del título de propiedad, por lo que es suficiente sólo la expedición de una constancia de la inscripción afectada en el Registro Agrario Nacional.

Por lo que se desprenden dos supuestos:

1. En caso de que el ejido aportante, haya celebrado un Contrato de Promesa de aportación, bastará con que se celebre un Contrato de Aportación y éste sea elevado a Escritura Pública para se inscriba en el Registro Público de la Propiedad.

2. Si el ejido no celebró Contrato de Promesa de Aportación, bastará que el propio cuerpo del acta de asamblea de aportación se asiente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se otorgan poderes amplios al Comisariado Ejidal, para que con base en la misma acta de asamblea, se celebre escritura sobre la superficie aportada a favor de la sociedad.

Formas para regularizar la tenencia de la tierra.-

Dentro de las formas para regularizar la tenencia de la tierra se encuentran tres Instituciones encargadas para ello, como son:

- a) CORETT.- Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra.
- b) CRESEM.- Comisión de Regularización del Suelo en el estado de México y
- c) PROCEDE.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

a) CORETT.- que tiene como misión fundamental, regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal, y promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo y la vivienda, en coordinación con los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y del Distrito Federal, y en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios a través de los procesos de expropiación y adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal y comunal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles de la Federación, con el objeto de legalizar la propiedad a favor de sus ocupantes y otorgar certidumbre jurídica y seguridad patrimonial

Orígenes de Corett .-

"La tenencia de la tierra en el México de principios del siglo XX encuentra su precedente político, económico y social, como estrategia de

organización de la vida nacional, en el movimiento revolucionario de 1910-1917, mediante el cual la población anhela establecer un país diferente sobre bases más humanas y justas”³⁹

La Constitución política de 1917 en su artículo 27 establece el ordenamiento de la tierra, propiedad de la Nación, donde los terrenos ejidales y comunales adquieren un impulso nunca antes visto, en cuanto a reparto, producción agrícola y control de tenencia. A partir de 1920, los gobiernos revolucionarios emiten diversas disposiciones y órdenes, dentro del Poder Ejecutivo, para dar credibilidad al reparto justo y equitativo de la tenencia de la tierra como una práctica institucional de hacer justicia a quienes lucharon en la Revolución Mexicana.

Al inicio de la década de los años 40's, México enfrentaba entre otros problemas de índole social, un crecimiento demográfico desbordado, provocando que la población del campo, en busca de mejores condiciones de vida, emigrara a las ciudades. Estos flujos de población buscaron espacios dónde establecerse; las ciudades, al no estar preparadas para tales movimientos, fueron invadidas en sus periferias, sobre terrenos, en su mayoría, de origen ejidal y comunal. Esto provocó que se diera un cambio en el uso del suelo de los terrenos invadidos, de ser agrícola en su mayor parte, pasaron a tener un uso distinto a éste, teniendo como consecuencia:

Posesiones ilegales.- Operación comercial de manera ilegal, con las consecuentes disputas sobre su posesión.

Desorden urbano.- Asentamientos humanos al margen de la planeación urbana, carente de los más indispensables servicios urbanos, como agua, drenaje, luz, etc. o bien en zonas de alto riesgo (barrancas, vías del tren, cañadas, paso de ríos, etc.)

³⁹ <http://www.corett.gob.mx>

Costos altos de urbanización.- Una vez ya establecidos estos asentamientos, hubo que dotarlos de los mínimos servicios públicos, donde se hicieron obras a costos más altos de lo que se tienen en zonas con la planificación y proyección de uso habitacional.

Los asentamientos humanos irregulares establecidos en terrenos ejidales y comunales destinados principalmente a la agricultura, se tornaron en un problema nacional, por lo que el Congreso de la Unión, emite el 16 de abril de 1971, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que se establece que los poblados ejidales deberán tener su fundo legal y una zona de urbanización, que no pueden ser enajenables, pero que "el núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlos a los servicios públicos".

Sin embargo, la dinámica social rebasó esta disposición, por lo que el Ejecutivo Federal crea en 1970 el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE), con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares. No obstante, se obtuvieron resultados limitados debido a que únicamente se siguieron procedimientos conforme a las normas establecidas en el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales.

Por esta razón, la Secretaría de la Reforma Agraria con fundamento en la Ley Federal de Reforma Agraria, como instrumento y disposición legal para el control de la tenencia de la tierra, así como el incremento de población asentada en terrenos ejidales y comunales, propició que por Acuerdo Presidencial se emitiera en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1973, el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la tierra, dentro de la estructura organizativa del Departamento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Asuntos Agrarios y Colonización, donde intervinieron también, los titulares del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Etapas de la regularización.-

La regularización comprende dos fases:

1. La adquisición del polígono a regularizar.
2. La enajenación o titulación de cada uno de los lotes regularizados.

FASE 1. La adquisición. La regularización de predios de origen agrario, parte del necesario cambio de la naturaleza jurídica de los terrenos ejidales, comunales o de propiedad federal.

Es decir, en el mismo proceso se debe, desincorporar la tierra del régimen ejidal, comunal o de propiedad federal, cambiar la propiedad de la tierra que el núcleo agrario o particular tiene sobre los lotes, ahora en posesión de los colonos o "avecindados".

Para ello, se ha utilizado el mecanismo de la expropiación, a través de la cual el polígono o predio a regularizar pasa mediante la acción expropiatoria, de la propiedad del ejido a propiedad de la Federación a través de Corett. Esto es, pasa del dominio ejidal, comunal y/o federal, al dominio privado de la Federación.

Una vez expropiados y en poder jurídico de Corett, la propiedad de los bienes puede ser tramitada a sus ocupantes.

FASE 2. La enajenación o titulación. En el proceso de regularización, dado el sistema que se utiliza, cada operación de legalización asume la forma jurídica de una venta, para lo cual se aplican precios que consideran los valores dictaminados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o

alguna Institución bancaria autorizada, a partir de la Investigación de la capacidad económica de los posesionarios.

El Proceso de Regularización.-

1. Primero se verifica que el predio que se ha solicitado regularizar sea de origen ejidal, comunal, privado o federal: Se realiza una inspección física y documental del asentamiento humano irregular y se verifica si se encuentra dentro o fuera del polígono propuesto a regularizar.

2. Enseguida se integra un expediente técnico para solicitar la expropiación a la Secretaría de la Reforma Agraria: se incluye el dictamen de SEDESOL en el que se califica la procedencia, utilidad pública y el lote tipo a utilizar; los informes técnicos, las carteras de campo, los distintos planos en diferentes presentaciones (INEGI – dotación del ejido – orientación astronómica y general manzanero) con tablas de cálculos y de propuestas de valores de indemnización y enajenación, así como las opiniones de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional sobre la no sobreposición con otros procesos agrarios que impidan la regularización; y una solicitud de expropiación para el predio donde se localiza el asentamiento humano irregular.

3. Se obtienen los valores de indemnización y los valores base de enajenación y la publicación del decreto de expropiación ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) para el caso de indemnizaciones y/o con las Instituciones bancarias para los precios de venta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Se realiza la ejecución del Decreto Expropiatorio coadyuvando con la Coordinación Agraria, el núcleo agrario y las autoridades locales, para dar cumplimiento al decreto expropiatorio mediante un procedimiento técnico administrativo.

La misma Coordinación Agraria (Delegación de la SRA) entrega la tierra a favor de Corett y se procede a la inscripción del Decreto ante el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional. En acto previo o simultáneo se conviene y formaliza el pago de indemnizaciones a los ejidatarios afectados.

5. Se procede a verificar el uso y posesión de lotes: se recaban los datos básicos de los predios a regularizar para que la contratación esté basada sobre información confiable, ya que los lotes que tienen uso habitacional en el momento de la expropiación, tienen un precio más bajo que los demás.

6. Se promueve, sensibiliza y coadyuva con los colonos para la regularización y la participación organizada de la comunidad en el proceso: al mismo tiempo se orienta, informa y motiva a los posesionarios de los predios, sobre el procedimiento para regularizar, informando sobre los requisitos y sobre el precio de la regularización de los lotes, las tarifas de escrituración; las formas de pago, así como los intereses por financiamiento cuando se opta por un crédito, todo ello conforme al uso del predio. De igual forma, se motiva la integración de comités de regularización para que los beneficiarios vigilen el desarrollo del proceso y colaboren en su mejor desempeño.

7. Se efectúa la contratación: A través de una solicitud, analizada técnicamente y aprobada por Corett; la regularización se convierte en un contrato, por medio del cual se inicia el proceso de escrituración, seguido, en su caso, del procedimiento de cobro de adeudos.

8. Se entregan las escrituras: Una vez cumplidos todos los requisitos administrativos y legales, Corett, transmite formalmente la propiedad a favor de los adquirientes, mediante la formulación, inscripción, registro, catastro y entrega de la escritura correspondiente.

9. Se libera la Reserva de Dominio: En el caso de regularizaciones a crédito, una vez que el adquiriente ha cubierto sus adeudos se procede mediante una carta de no adeudo que permite la liberación del dominio que Corett se reservó como garantía de recuperación.

Objetivos Estratégicos.-

1.- Propiciar la convivencia armónica de la comunidad, el desarrollo y mejoramiento de la vivienda y la elevación del bienestar social de los pobladores de los asentamientos irregulares, mediante la regularización de sus predios, otorgándoles seguridad jurídica.

2.- Promover el reordenamiento urbano de los asentamientos irregulares, a través de su incorporación en los programas de desarrollo urbano municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.- Fortalecer las finanzas municipales, mediante la incorporación de los lotes regularizados a los catastros municipales.

4.- Promover la actualización de los Registros Públicos de la Propiedad, mediante la incorporación de las escrituras, en las oficinas registrales municipales.

5.- Impulsar el desarrollo de programas estatales y municipales para la incorporación de suelo al desarrollo urbano, previendo el incremento de oferta de suelo, la participación organizada y productiva de los núcleos agrarios y facilitar el acceso de la población demandante de suelo.

Detallará algunos servicios que presta la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.-

SERVICIO: Presupuestos de Regularización.	
DESCRIPCIÓN	REQUISITOS
Consiste en informar a los posesionarios, de un terreno expropiado por Corett, sobre el precio del lote que ocupa, así como las tarifas para su escrituración y el monto de los intereses por financiamiento, este último, en caso de optar por un crédito; todo ello, considerando el uso y la superficie del predio, así como la estrategia comercial adoptada por Corett para el poblado.	<ul style="list-style-type: none">• Identificación oficial (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar).• Llenar el formato respectivo de solicitud.
<i>CONDICIONES:</i>	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los presupuestos se realizan con base en la información de la cartografía, el censo de verificación de uso y posesión, los precios de venta vigentes, el lote tipo autorizado, las tarifas de escrituración y las tasas de interés por financiamiento, de acuerdo a la estrategia comercial vigente para el poblado.

SERVICIO: Solicitud de Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares

DESCRIPCIÓN	REQUISITOS
<p>Es el inicio de los trámites para la obtención de la escritura de un lote asentado sobre terrenos expropiados a favor de Corett.</p> <p><u>CONDICIONES:</u> Que los lotes a regularizar, no estén dentro de:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Propiedad Federal (junto a líneas de FF.CC., y/o eléctricas de la C.F.E., a los ductos de PEMEX, recintos portuarios y aéreos, litorales, carreteras y sus resguardos). II. Zonas de reserva ecológica; ni de riego o petroleras. III. Zonas Arqueológicas o Históricas. IV. Zonas de riesgo: cañadas, barrancas, cauces naturales de aguas, aún secos; taludes, hondonadas, minas, etc. <p>Los dictámenes correspondientes los proporciona la autoridad competente y no Corett</p>	<p>Acreditar o demostrar la posesión de su lote de manera quieta, pacífica y de buena fe, mediante la siguiente documentación (en original y copia):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acta de nacimiento y/o en su caso acta de matrimonio. (ser mexicano) • Sesión de derechos o constancia de asignación del lote o contrato de compraventa entre particulares. • Recibo de luz, o de agua, o de impuesto predial o recibo de cooperaciones al ejido, al municipio o a la comunidad. • Identificación oficial (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar). • Pago de un anticipo, a cuenta del costo de la escrituración o realizar el pago total de contado. <p><i>EN CASO DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS:</i></p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Presentar la documentación anterior, más el Certificado de derechos agrarios o la constancia actualizada emitida por la autoridad agraria con derechos vigentes, o en su caso, el censo del ejido realizado por el Registro Agrario Nacional.

SERVICIO: Subdivisiones y Fusiones de lotes para escriturar.

DESCRIPCIÓN	REQUISITOS
<p>Es el trámite que se da a una solicitud a Corett hecha por los poseionarios de los lotes, con el objeto de modificar la superficie del lote que se tiene registrada en los planos de Corett.</p> <p><i>CONDICIONES:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los lotes que se pretendan subdividir o fusionar, aún no hayan sido escriturados, que no exista algún trámite ante notario o el Registro Público de la Propiedad. • Que los titulares de los lotes que se pretendan subdividir o fusionar, inicien de inmediato (el mismo día) el trámite de "Solicitud de Regularización" ante Corett. • Que la cesión de derechos o, constancia de asignación del lote o, contrato de compra-venta entre particulares, coincida con la superficie de la cartografía de Corett. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación oficial (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar). • Solicitud por escrito, dirigida al Delegado de Corett correspondiente a su localidad, explicando los motivos; indicando el total de lotes resultantes en caso de subdivisiones y/o fusiones. • Pagar de contado, los gastos de las subdivisiones y/o fusiones de los lotes implicados conforme a la tarifa autorizada.

SERVICIO: Cambio de nombre del titular en la Solicitud de Regularización del lote.

DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Es el cambio de nombre del titular del lote, en los casos de cesiones de derechos, traspasos o fallecimientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación oficial de las personas involucradas, (credencial de elector o, pasaporte vigente o, cartilla del servicio militar). • Solicitud por escrito dirigida al Delegado correspondiente a la localidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>CONDICIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el lote no se encuentre en trámite ante notario, ni escriturado por Corett, o ante el Registro Público de la Propiedad. • Que se haya cubierto al 100% el adeudo con Corett, por concepto de contratación. • Que el titular haya realizado el trámite de "Solicitud de Regularización" ante Corett. 	<p>del predio en cuestión; indicando los motivos y el tipo de cambio que desea, además:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En caso de Cesión de Derechos: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Escrito de la cesión de derechos. • En caso de Traspasos: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Contrato de compra-venta. • En caso de Fallecimiento: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Acta de defunción del titular.
--	--

SERVICIO: Constancia de no regularización	
DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Es un documento que se expide a solicitud de particulares, para que antes de iniciar el proceso de compra-venta de un terreno, se verifique si éste se encuentra fuera de los polígonos expropiados por Corett.</p> <p>CONDICIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el lote en cuestión se encuentre fuera del polígono expropiado por Corett, situación que se cotejará en planos. • La Delegación, revisa la cartografía de los poblados decretados y posteriormente expide la constancia de no afectación, en su caso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación oficial de las personas involucradas, (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar). • Solicitud por escrito, dirigida al Delegado correspondiente, donde identifique la ubicación exacta del lote, señalando el uso que actualmente se le está dando, y las características del mismo y colindancias.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SERVICIO: Constancia de afectación	
DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Es un documento que se expide a solicitud de particulares, para que antes de iniciar el proceso de compra-venta de un terreno, se verifique si su lote se encuentra afectado (junto a líneas de FF.CC., y/o eléctricas de la C.F.E., a los ductos de PEMEX, recintos portuarios y aéreos, litorales, carreteras y sus resguardos).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de reserva ecológica; ni de riego o petroleras. • Zonas Arqueológicas o Históricas. • Zonas de riesgo: cañadas, barrancas, causes naturales de aguas, aún secos; taludes, hondonadas, minas, etc. <p>En estos casos los dictámenes correspondientes los proporciona la autoridad competente y no Corett.</p> <p><i>CONDICIONES:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El lote no se puede regularizar por las razones de seguridad o protección señalados anteriormente. • Por encontrarse fuera de la línea (perímetros) de expropiación de Corett. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación oficial de las personas involucradas, (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar). • Solicitud por escrito, dirigida al Delegado correspondiente, donde identifique la ubicación exacta del lote, señalando el uso que actualmente se le está dando, y las características del mismo y colindancias.

SERVICIO: Entrega de Escrituras	
DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Es la entrega física del documento que acredita que una persona es propietaria legítima de un lote.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El titular deberá acreditarse con identificación oficial (credencial de elector o, pasaporte vigente o, cartilla del servicio militar) en caso de no ser titular, acreditar la representación con carta poder

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

	<p>notariada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar la "Solicitud de Regularización" con la que inició su trámite. • Presentar los recibos de pago que acredite haber cubierto al 100% el costo de la regularización. • Presentarse el día y hora que se le indique para recibir la escritura original, firmando el recibo de la entrega correspondiente.
--	---

SERVICIO: Expedición de copias de planos y material administrativo aplicable a los decretos en operación, solicitados por terceros.

DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Suministro de copias de documentos tales como: Solicitud de Regularización, planos, pagares, comprobantes de pago, planos de cartografía urbana registrada ante la oficina estatal o municipal del catastro, así como la comparación de documentos, expedición de constancias; trabajos técnicos de campo ya sean topográficos o cartográficos aplicables a fusiones y subdivisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar identificación oficial, (credencial de elector o, pasaporte vigente o, cartilla del servicio militar) • Realizar el pago correspondiente, conforme a la tarifa autorizada. • Solicitud por escrito dirigida al Delegado correspondiente.

SERVICIO: Elaboración de Testamento del Lote a Regularizar

DESCRIPCION	REQUISITOS
<p>Garantizar el cambio de la propiedad a quien indique el titular para los casos del fallecimiento de este último.</p> <p>CONDICIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este trámite sólo es aplicable para el Distrito Federal. • El lote no debe estar escriturado por Corett. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación oficial (credencial de elector o, pasaporte vigente o, cartilla del servicio militar). • Llenar el formato respectivo de solicitud. • Realizar el pago correspondiente a este trámite. • Haber iniciado el trámite de regularización.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Que el titular haya realizado el trámite "Solicitud de Regularización" ante Corett.

- Firmar el testamento

b) CRESEM.- Es la Comisión de Regularización del Suelo en el Estado de México, da a conocer que cerca de 71 mil predios en la entidad mexiquense están siendo ocupados ilegalmente, de los cuales el 70% de ellos, los campesinos se los cedieron a los fraccionadores⁴⁰.

En 34 municipios del Estado de México y en la zona conurbada al Distrito Federal se localiza la mayoría de las tierras invadidas, según la dependencia, los campesinos entregan sus terrenos para que fraccionen porque ya no le ven futuro a sus propiedades, en donde antes estaban dedicadas al cultivo y pastizaje.

Es importante señalar que la forma de operar de los fraccionadores se enfoca hacia los productores que ya no cuentan con créditos para cultivar la tierra o que sus tierras se han vuelto infértiles.

La mayoría de las veces las cantidades que reciben los dueños de las parcelas es mucho menor a la cantidad valuada oficialmente y posteriormente se vende hasta más de mil veces más por la cantidad que se pagó.

Entre los servicios que presta la Comisión de Regularización del Suelo en el Estado de México, se encuentran las siguientes.-

⁴⁰ <http://www.cresem.sedesol.mx>



Servicio	Descripción	Tiempo de Respuesta	Unidad Administrativa	Ubicación
Escriutación	Consiste en realizar el acto jurídico, por medio del cual se lleva a cabo la captación de firma en el folio notarial y la inscripción del testimonio en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, dicho acto tiene fuerza probatoria contra terceros como legítimo propietario del predio, terreno o lote.	6 Meses	Oficinas Centrales (Unidad de Servicios Administrativos Agroindustriales)	Carretera Toluca - Tenango km. 14.5 San Antonio la Isla, México.
Información ad-perpetuum	Consiste en dar trámite al juicio ordinario civil ante el Juez de Primera Instancia que promueve a una persona que ha habitado un lote en forma pública, pacífica, ininterrumpida y de buena fe, en concepto de propietario, del cual no aparezca asiento registral para obtener la legítima propiedad sobre el inmueble en cuestión, por carecer de título de propiedad o que por tenerlo sea defectuoso y por tal razón no pueda ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad.	De 5 a 8 Meses.	Oficinas Centrales (Unidad de Servicios Administrativos Agroindustriales)	Carretera Toluca - Tenango km. 14.5 San Antonio la Isla, México.
Inmatriculación Administrativa (Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México)	Consiste en lograr la incorporación de un predio al Registro Público de la Propiedad, que antes haya estado fuera del régimen registral por problemas derivados de la defectuosa titulación de la tierra.	Tiempo de respuesta: 8 días. Duración del procedimiento: 90 días.	Oficinas Centrales (Unidad de Servicios Administrativos Agroindustriales)	Carretera Toluca - Tenango km. 14.5 San Antonio la Isla, México.
Cota de ocupación	Consiste en dar trámite al juicio	Tiempo de respuesta: 8	Oficinas Centrales (Unidad de Servicios Administrativos Agroindustriales)	Carretera Toluca -

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

	<p>ordinario civil que promueve una persona que ha habitado un lote en forma pública, pacífica, ininterrumpida y de buena fe por más de 5 años, en concepto de propietario, para obtener la legítima propiedad sobre el inmueble en cuestión, por carecer de título de propiedad o que por tenerlo sea defectuoso y, por ello, no puede ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad.</p>	<p>días. Tiempo de duración del juicio: de 5 a 8 meses.</p>	<p>Administrativos Agroindustriales)</p>	<p>Tenango km. 14.5 San Antonio la Isla, México.</p>
--	--	---	--	---

c)PROCEDE.-

1.- Definición y objetivos.-

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, *PROCEDE*, es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

El *PROCEDE* es un programa excepcional por los niveles de coordinación que exige. Las instituciones directamente responsables de su ejecución son: la *Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)*, la *Procuraduría Agraria (PA)*, el *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)* y el *Registro Agrario Nacional (RAN)*, las cuales para darle operatividad requieren de un grado de integración muy especial y además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno, de profesionistas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

privados como los fedatarios públicos y de manera fundamental, de los campesinos.

"El *PROCEDE* es un Programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito, que atiende a solicitud de parte, bajo la premisa de estricto respeto a la voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización y participación activa de los ejidatarios y comuneros, que se logra a través de sus asambleas, en las que con la presencia de un fedatario público y con apego al marco jurídico-técnico establecido, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras"¹¹.

Después del histórico reparto agrario, el *PROCEDE* es el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

El *PROCEDE* fue puesto en marcha a finales de 1992 y la experiencia adquirida del Programa, aunada a la naturaleza particular de los núcleos que se incorporan a él, ha permitido y demandado un perfeccionamiento constante, una revisión rigurosa y crítica de lo hecho para lograr una operación mejor hacia el futuro; esto ha sido posible gracias a las vivencias y aportaciones del personal que integra las estructuras operativas y a las alternativas que los núcleos agrarios han convenido para dar solución definitiva a problemas que caracterizaban la tenencia de la tierra, entre ellos o con pequeños propietarios.

¹¹ <http://www.procede.gob.yahoo.mx>



Por la naturaleza y magnitud de las acciones de carácter social y técnico, como de certificación y titulación que se tienen que realizar, el *PROCEDE* es un programa inédito a nivel mundial, para el cual no existe antecedente alguno por lo que representa la regularización de la tenencia de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

El *PROCEDE* significa un reto que desde su inicio ha demandado elementos fundamentales como son: la coordinación interinstitucional, la definición de una metodología acorde a su naturaleza y objetivos, así como de una inversión del Gobierno Federal que ha posibilitado la conformación de una infraestructura adecuada y la capacitación intensiva y constante de los recursos humanos que intervienen en el desarrollo del Programa.

Los trabajos del *PROCEDE* no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el *PROCEDE* ha contribuido a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

Sabiendo con precisión lo que a cada campesino le pertenece, se propicia una mayor presencia de inversiones en el sector agropecuario, así como en otras actividades ligadas a los núcleos agrarios, como son las forestales, turísticas, de desarrollo urbano, etc.; más aún, los documentos del *PROCEDE* facilitan celebrar libremente contratos de asociación, renta, aparcería o mediería. Por ello, el Programa incide en el desarrollo económico del sector rural.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al garantizar la propiedad social, se promueve entre los campesinos acciones orientadas al cuidado, conservación y mantenimiento de lo que legalmente es suyo: se alienta la explotación racional de los recursos naturales; adicionalmente, fomenta el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

La certificación y titulación de la propiedad social coadyuva al desarrollo de políticas públicas articuladas a una base de tenencia de la tierra plenamente definida, tal es el caso de programas de apoyo como el PROCAMPO, cuya operación ya se vincula a la base informativa generada por el *PROCEDE*.

En este contexto, la perspectiva del Programa adquiere mayor relevancia al formar parte de las estrategias que el Ejecutivo Federal plantea para la consolidación del Estado de Derecho y combatir con base en una mayor justicia social y libertad, los niveles de pobreza que existen en el agro.

Así mismo, establece que el *PROCEDE* constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva.

2.- Marco Normativo.-

La reforma al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las

decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Dicho marco sustenta al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, *PROCEDE*, y responde a las necesidades específicas del trabajo coordinado que deben realizar los núcleos agrarios y las instituciones que participan en la regularización de la propiedad social.

3.- Funciones Institucionales.-

La ejecución del *PROCEDE* se lleva a cabo con la esencial y destacada participación de los integrantes de los núcleos agrarios, en un marco operativo de coordinación interinstitucional que permite a cada una de las dependencias corresponsables, ejecutar las tareas que le son propias:

- La *Secretaría de la Reforma Agraria*, como cabeza del Sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales y coadyuva a la solución de los conflictos.
- La *Procuraduría Agraria*, apoya la organización interna, la resolución de conflictos y la promoción de la ejecución del *PROCEDE* en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad.
- El *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*, tiene a cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El *Registro Agrario Nacional*, es responsable de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra; así mismo es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.
- Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el *PROCEDE* tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.
- Adicionalmente existen otras dependencias que coadyuvan a la ejecución del *PROCEDE*, como la *SEDESOL*, la *SAGARPA*, la *SEMARNAT* y la *SCT*, entre otras.

4.- Procedimiento General Operativo.-

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

El "Procedimiento General Operativo del *PROCEDE*", comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de los derechos ejidales y la titulación de los solares en los núcleos agrarios. Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tienen que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional; así mismo, señala las actividades que en apego a la Ley son facultad de los núcleos a través de sus Asambleas, puntualizando para cada actividad los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización.

El Procedimiento General Operativo del *PROCEDE*, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos, 5 etapas que se desarrollan al interior de los núcleos, y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la calificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho.

A continuación se detallan brevemente las actividades que se realizan en cada una de las etapas:

ETAPA I.- Programación de Cobertura.-

En esta etapa SRA/PA/INEGI/RAN a través de los Comités Estatales definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para atender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.

ETAPA II.- Validación Documental y de Incorporación al Programa.-

El RAN hace entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la PA elabora el diagnóstico ejidal y se define interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación del ejido al Programa.

ETAPA III.- Coordinación y Concertación.-

La PA realiza la promoción del *PROCEDE* ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ETAPA IV.- Asamblea de Información y Anuencia.-

La PA y el INEGI en una Asamblea Ejidal cuyo quórum debe ser del 50 % más uno de los ejidatarios, informan a ésta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el *PROCEDE*. De aprobar la Asamblea su incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto al RAN y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.

ETAPA V.- Trabajos de la Comisión Auxiliar /PA / INEGI

Los integrantes de la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI , delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad de colindantes e integran los expedientes individuales de los sujetos de derecho.

ETAPA VI.- Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar.-

Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo una asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal: el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.

ETAPA VII.- Trabajos de Medición y Generación de Productos Cartográficos.-

Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los datos de medición son procesados y validados y se editan e imprimen los productos cartográficos de las mediciones realizadas.

ETAPA VIII.- Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.-

Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del *PROCEDE* se exhiben durante un lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras -que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación- en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo del 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al RAN.

ETAPA IX.- Inscripción de actas y planos y expedición de certificados y títulos.-

La PA entrega el Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de estos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

ETAPA X.- Entrega de documentos a beneficiados.-

La culminación de los trabajos del *PROCEDE* se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.

Dada la trascendencia misma del Programa, cuya operación y resultados coadyuvan al fortalecimiento del federalismo, la entrega física de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

documentos a los beneficiados del *PROCEDE* se realiza en actos públicos que resaltan la participación de las autoridades federales y estatales y la coordinación interinstitucional.

5.- Universo de trabajo y Avances.-

Existen en el país 27,605 ejidos y 2,337 comunidades, que en conjunto suman 29,942 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estima poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

La participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución del Programa y al apoyo de los gobiernos de los estados, ha permitido avances significativos en el desarrollo del *PROCEDE*, de manera tal que al 31 de diciembre del 2001:

- Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales y comunales, así como de acopio de información complementaria, han permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al Programa en los 29,942 núcleos agrarios, que equivalen al 100 % del total nacional.
- Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 26,154 núcleos agrarios (87 %).
- A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 24,117 núcleos agrarios (81 %) han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 23,875 núcleos agrarios (80 %).
- Se han concluido los trabajos técnicos de medición en 23,750 núcleos agrarios (79 %), tarea que ha significado la cobertura territorial de 72.6 millones de hectáreas que representan el 70 % de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 6'709,595 parcelas y solares.
- Como sustento de los trabajos de medición, a esta fecha se han editado y generado 6'723,610 productos cartográficos (planos); particularmente para parcelas y solares se han elaborado 6'626,115 planos individuales, 39,763 planos internos, 22,951 planos de asentamiento humano, 34,569 planos de uso común y 212 planos de explotación colectiva.
- Los trabajos operativos realizados, han permitido que 23,241 núcleos agrarios (78 %) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- Finalmente, se ha culminado la regularización de 23,030 núcleos agrarios equivalentes al 77 % del total nacional, para los cuales se han expedido 6'997,199 certificados y títulos (3'866,842 certificados parcelarios, 1'403,409 certificados de uso común y 1'726,948 títulos de solares) que benefician a 3'152,159 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 59.9 millones de hectáreas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

1.- El futuro del ejido es incierto, dado que, si no se tienen las precauciones conducentes, podemos retroceder 100 años, en materia de posesión de tierras, en el sentido de que pueden volver a nacer los grandes latifundios.

2.- A lo largo de este trabajo de tesis pude llegar a la conclusión de que las parcelas ejidales, pueden ser vendidas, por lo que, ha dejado de ser patrimonio del grupo ejidal para transformarse en patrimonio exclusivo del poseedor de dichos derechos.

3.- Antes la legislación agraria, prescribía que la parcela ejidal era un patrimonio familiar, razón por la cual no podía sufrir embargos, era imprescriptible y sólo se podía transmitir por herencia. Dicho criterio, emerge de la experiencia histórica mexicana con el propósito de evitar el despojo de la tierra a los campesinos de menores recursos. La familia nunca perdía la parcela, ya sea por deudas con el banco o con usureros, igualmente cuando se privaba de sus derechos agrarios al titular, la parcela mantenía su carácter de propiedad familiar, puesto que pasaba a manos de sus sucesores y cualquiera que fuera el sucesor estaba obligado a velar por la manutención de la familia.

4.- En la Ley Agraria de 1992, se elimina el carácter patrimonial familiar de la tierra, los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. Para la validez de la enajenación, bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario nacional, el deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.- Al estipularse en la Ley Agraria de 1992, que la parcela es un bien embargable, puede pedirse su usufructo en garantía por la banca o cualquier entidad que financie al ejidatario, quedando expuesto a que su tierra sea embargada y perdiendo con ello su principal fuente de empleo, de ingresos y su sostén familiar.

6.- Se supone que uno de los grandes objetivos de la reforma al artículo 27 constitucional fue la canalización de fuertes inversiones privadas hacia las actividades agrícolas para que, por cuenta propia o en asociación con los ejidatarios, constituyeran una amplia base de capital en el Agro Mexicano, promovieran el avance tecnológico la productividad, la competitividad y el empleo. A ello obedeció en gran medida la decisión del legislador de hacer posible la venta de tierras ejidales a particulares.

7.- Se ha demostrado a lo largo del trabajo de tesis que sigue habiendo lagunas jurídicas en la Legislación Agraria, pues no contempla la prohibición de las ventas excesivas de las parcelas, la finalidad de la reforma a la Ley Agraria es reactivar la producción mediante la inversión privada, para obtener certidumbre y seguridad y no para acabar con ese único fin, como el caso del ejido de San Bernabé en el año de 1950, que vendieron más de 150 hectáreas de ejido las cuales eran destinadas presuntamente a la construcción de viviendas de interés social lo cual no fue cierto debido que se construyó una zona residencial "El Pedregal" de costo excesivo, obviamente el beneficio no fue utilizado por los ejidatarios ya que resulta ser la constructora quien en la operación, obtiene jugosas ganancias, que en resumidas cuentas otra parte del pueblo resulta muy dañada, y ese es uno de tantas situaciones como también el ejido en Huehuetoca, el que resulta tener jugosas ganancias es la empresa de Casas BETA, y no los ejidatarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8.- Todo ello conduce a pensar que nuevamente el legislador al realizar el estudio minucioso sobre dichas reformas, tuvo la intención de aliviar la situación problemática en la cual se encuentra el campesino mexicano.

9.- Al crearse la zona urbana ejidal da pie al asentamiento de los vecindados quienes por el sólo hecho de residir dentro del núcleo de población ejidal, también tienen derecho a la repartición de un solar.

10.- Con la creación de la Nueva Ley se da la posibilidad al ejidatario de asociarse con quien tenga recursos económicos, con lo que se da término al fin por el cual fue creado el ejido, y existe la gran problemática de que podemos volver a caer en los problemas pre-revolucionarios.

11.- Si bien es cierto con el desarrollo de los diferentes mecanismos jurídicos con los que las autoridades han tratado de proteger y a su vez hacer productivas las tierras ejidales, toda esta Legislación carece de un sustento real, esto es de vigilancia y supervisión respecto de la forma de hacer llegar los diferentes recursos, tanto económicos como técnicos, a los propios ejidatarios para que estos puedan disfrutar de los beneficios que trae consigo el hacer productivos sus tierras ejidales tanto en el ámbito personal como familiar, ya que al contar con los insumos necesarios y con el real aprovechamiento del ejido, ello redundaría en una emigración hacia las ciudades, lo que hasta la fecha ha provocado el abandono y la improductividad en tierras ejidales y comunales.

12.- Con esto sólo se ha favorecido a un grupo reducido pudiente para adquirir dichos ejidos, proporcionando de manera momentánea una aparente riqueza al ejidatario, el cual olvidándose que el ser titular del ejido, no lo convierte en propietario único, dispone de éste en perjuicio del patrimonio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

familiar constituido por el ejido, tal y como lo establece la ley Agraria de 1992.

13.-Si bien es cierto, que con el procedimiento que se sigue para la aportación de tierras ejidales establecido en el artículo 75 de la ley Agraria se pretende salvaguardar los intereses de la clase campesina, lo cierto es que dicho procedimiento es muy lento en su avance, porque los ejidos, y ejidatarios se ven en la necesidad de cambiar el destino de las tierras de uso común a área parcelada y asignarlas de manera proporcional a favor de los sujetos de derecho y una vez efectuado ello, adoptar el dominio pleno y venderlos, situación que va en perjuicio y en detrimento del patrimonio de los campesinos, toda vez que perderían en una caso extremo, la posibilidad de convertirse en accionistas de la sociedad, así como de los beneficios que la misma le proporcione.

14.- Para evitar que siga desaparecido el ejido en relación al crecimiento urbano, es necesario reformar la Legislación Agraria, que limite la venta de las parcelas en razón de su uso y su fin que fueron creadas, partiendo de los intereses reales de los ejidatarios proporcione a estos auténticos recursos culturales, económicos, técnicos, etc, que les permita tener una vida digna en sus lugares de origen, lo que traería como consecuencia una disminución en el éxodo campo-ciudad, así mismo este programa deberá estar sustentado en una efectiva legislación que proteja y tutele los intereses de los campesinos por encima de los grupos minoritarios, pero que poseen recursos económicos.

15.- A lo largo de años hemos visto pasar administraciones gubernamentales y nadie se ha preocupado del verdadero tesoro mexicano "el campo", debido a los reducidos ingresos que se obtienen por la explotación agrícola , han llevado al abandono o descuido de las parcelas, por lo que baja la productividad y surgen otras oportunidades para poder sobrevivir como fue el caso de los años 60 ´s, la expansión de la ciudad hacia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el sur creó nuevas fuentes de trabajo a las que recurrieron los ejidatarios del Ejido de san Bernabé, trabajaron en las construcciones de la Ciudad Universitaria, el Pedregal de San Angel, la ampliación del Periférico, estadio Azteca, esta posibilidad efectiva de proletarizarse repercutió en el abandono de las pocas tierras de cultivo que quedaban.

Estos factores poco a poco han llevado a la desintegración del ejido, el proceso de complementariedad de diversas formas de producción se está aproximando al fin, de las parcelas ejidales, con el cambio de valor de uso de los terrenos como propiedad privada.

16.-El único que puede solucionar los crecientes problemas urbanos es el estado así como controlar la fuerza de trabajo al servicio de la acumulación de capital.

17.- El papel del estado se muestra contradictorio puesto que tiene que garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo pero carece de medios suficientes para crear y mantener el equipamiento colectivo. Por lo que fue necesario aceptar la inversión privada, garantizar al ejido la producción y, a la vez, asegurar el control respectivo e ideológico de la masa trabajadora, sin embargo, se le salió de las manos el poder sostener el fin que fueron creadas las parcelas, por lo que no ha podido evitar la venta masiva de las parcelas, a los constructores, a ese grupo minoritario pero pudiente económicamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA.

1.-MEDINA CERVANTES, José Ramón **"Derecho Agrario"**, Editorial Harla México 1987.

2.- SALINAS DE GORTARI, Raúl **"Agrarismo y Agricultura"**, Comité de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados LIII, Legislatura CEHAM 3º edición, México 1988.

3.-MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio **"El problema Agrario"**, Editorial Porrúa S.A., 22º edición, México 1988.

4.- DE PINA VARA, Rafael **"Diccionario De Derecho"**, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

5.- PASOS, Luis **"La disputa por el ejido"**, Editorial Diana, México 1992.

6.- CARPIZO, Jorge **"La Constitución Mexicana de 1917"**, Editorial Porrúa, México 1995.

7.- SILVA HERZOG, Jesús **"Breve historia de la Revolución Mexicana"**, Editorial Fondo de Cultura Económica 1993.

8.- LUNA ARROYO, Antonio **"Diccionario de Derecho Agrario Mexicano"**, Editorial Porrúa, México D.F. 1982.

9.- RINCÓN SERRANO, Romeo **"El ejido Mexicano"**, Centro Nacional De Investigaciones Agrarias 1º edición, México 1989.

10.- DELGADILLO ESPINOSA, **"Introducción al Derecho Positivo Mexicano"**, Editorial LIMUSA S.A. México D.F. 1998.

11.- CUE CANOVAS, Agustín **"Historia Social y Económica de México"**, Editorial Trillas, Trigésima primera reimpresión, México 1995.

12.- BARTRA, Roger, **"Estructura agraria y clases sociales en México"**, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta edición, México 1980.

13.- LEMUS GARCIA, Raúl **"Derecho Agrario Mexicano"**, Editorial Porrúa, México 1991.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

14.- RIVERA MARIN, Guadalupe "La Propiedad territorial en México 1301-1810" siglo XXI, México 1985.

15.- JARA, Heriberto "Diario de Debate del Constituyente", Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México 1997.

16.- DURAND, Jorge "La ciudad invade al ejido". Edición de la Casa Chata, México 1994.

17.- ECKSTEIN, Salomón "El ejido colectivo en México", Fondo de Cultura Económica, México 1994.

18.- SALINAS DE GORTARI, Carlos "Exposición de motivos de la iniciativa del artículo 27 Constitucional en materia Agraria", 07 de Noviembre de 1992.

19.- CARRAL Y DE TERESA, Luis "Derecho Nacional y Derecho Registral", Editorial Porrúa, México 1998.

20.- CHAVEZ PADRÓN, MARTHA "El Proceso Social Agrario y Procedimientos", Editorial Porrúa, México 1996.

21.- DE IBARROLA, Antonio "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, México 1983.

22.- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio "El sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, México 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA.

1.- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA S.A DE C.V., México D.F. 2002.

2.- Legislación Agraria, Editorial SISTA S.A DE C.V., México D.F. 2002.

3.- Código Penal Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México D.F. 2002.

4.- Código Penal del Estado de México, Editorial Porrúa, México D.F. 2002.

5.- Código Civil del Estado de México, Editorial SISTA S.A DE C.V., México D.F. 2002.

6.- Código Civil Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México D.F. 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**