



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL DESTINO DE LAS TIERRAS EJIDALES DE ACUERDO
CON LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JORGE CUPA LEÓN

ASESOR: LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA

NOVIEMBRE, 2006



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.

DEDICATORIAS:

Quiero dedicarle este trabajo:

A Dios, que me da la fortaleza para seguir adelante.

A mi Esposa y compañera que siempre me ha proporcionado su apoyo incondicional.

A mi Madre, que siempre me ha impulsado con su amor y sus consejos a seguir adelante.

A mi Padre, que pese a que ya no esta físicamente con nosotros, tengo excelentes y gratos recuerdos de él.

A mis Hijos, que son fuente de inspiración y motivo de mi existencia.

A mis Hermanos, que con su ejemplo me motivaron a seguir adelante en mi vida profesional.

A mi Asesor, por sus sabios consejos.

Gracias a ellos, hoy voy a conquistar el cielo sin mirar lo alto que queda del suelo; hoy voy a conseguir reírme hasta de mí y ver lo que he conseguido.

Gracias...

**EL DESTINO DE LAS TIERRAS EJIDALES DE ACUERDO CON LA
NUEVA LEGISLACION AGRARIA.**

	Página
INTRODUCCIÓN:	3

CAPITULO I

**1.-EVOLUCION HISTORICA DEL EJIDO EN MEXICO A PARTIR DE
LA EPOCA VIRREINAL HASTA LA ENTRADA EN VIGOR
DE LA NUEVA LEY AGRARIA.**

1.1 La Propiedad Ejidal en la época Prehispánica.	6
1.2 La Propiedad Ejidal en la Época Virreinal	7
1.3 La propiedad Ejidal en el periodo independiente de 1821 a 1856.	10
1.4 El Ejido en la Constitución de 1857.	13
1.5 Reforma Agraria	14
1.6 Leyes de 6 de enero de 1915.	15
1.7 La Constitución de 1917.	16
1.8 Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.	17
1.9 Ley de Patrimonio Ejidal.	18
1.10 Reforma al artículo 27 Constitucional de 10 de enero de 1934.	19
1.11 Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.	21
1.12 Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.	22
1.13 Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971.	23

CAPITULO II

**2.-REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL CON MOTIVO
DE LA INICIATIVA DEL 07 DE NOVIEMBRE DE 1991.**

MOTIVOS QUE DIERON ORIGEN A LAS REFORMAS:

2.1 Baja Producción en el campo.	29
2.2 Bajos ingresos en el medio agropecuario.	32
2.3 Minifundismo entre ejidatarios.	33
2.4 Utilización de sistemas de trabajo e instrumentos rudimentarios o ancestrales.	34
2.5 Falta de apoyos crediticios gubernamentales	35
2.6 Falta de alicientes a la inversión de capitales.	37
2.7 Uso ilegal de las tierras ejidales	39

CAPITULO III.

3.-LOS NUEVOS ASPECTOS INCORPORADOS A LA ACTUAL LEY AGRARIA EN VIGOR.

3.1 La creación de los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria.	44
3.2 Reglamento Interno del Ejido.	51
3.3 Delimitación al Interior del Ejido.	53
3.4 La Adopción del Dominio Pleno del Ejido.	58
3.5 Reglas que regulan los nuevos aspectos en cuanto a la organización económica de los Ejidos.	60
3.6 Uniones de ejidos y comunidades.	61
3.7 Asociaciones rurales de interés colectivo	65
3.7 Sociedades de Producción Rural.	67
3.9 Uniones de Sociedades de Producción Rural y empresas de todo tipo.	70
3.10 Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, ganaderas y Forestales.	71
3.2-Las Acciones Tipo “T”	72

CAPITULO IV

DIAGNOSTICO REAL DE LA SITUACION ACTUAL DEL EJIDO EN MEXICO, ASI COMO EL DESTINO DEL MISMO DE CONFORMIDAD CON LA NUEVA LEY AGRARIA.

4.1 Se establecen los medios legales para impartir justicia en el medio rural Mexicano.	77
4.2 Se pretende dar certidumbre jurídica a los diversos tipos de tenencia de la Tierra.	81
4.3 Se pretende crear instrumentos legales que posibiliten la capitalización y modernización del campo mexicano.	85
4.4 Se pretende proporcionar la oportunidad de transformar las condiciones económicas de desarrollo en el medio rural mexicano.	88
4.5 Protege y fortalece la vida ejidal y comunal.	89
4.6. Se pretende evitar posibles riesgos de concentración de grandes extensiones en pocas manos.	94
Opinión:	103
CONCLUSIONES	109

EL DESTINO DE LAS TIERRAS EJIDALES DE ACUERDO CON LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA.

INTRODUCCION:

El presente trabajo tiene como objetivo principal, analizar el destino que le depara al ejido en México, con motivo de las últimas reformas al Artículo 27 Constitucional, presentadas por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, el 07 de noviembre de 1991, ante el Congreso de la Unión, ya que con las citadas reformas, se creó el temor de que con la adopción de dominio pleno que pudieran adoptar los ejidatarios respecto de sus parcelas, el destino del ejido era su desaparición, y que con la aportación de tierras de tipo social a sociedades mercantiles, se crearían nuevamente latifundios simulados, en perjuicio de la clase campesina y del país en general.

En razón de lo anterior, es menester valorar los nuevos aspectos incorporados en la Nueva Ley Agraria, que de conformidad con la exposición de motivos para su aprobación, tienen por finalidad impartir la tan deseada justicia agraria, al establecer los mecanismos para proporcionar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, así como elevar la producción en el campo, en beneficio de los ejidatarios y pequeños propietarios.

Asimismo es importante resaltar la importancia que tiene el campo mexicano en la historia de nuestro país, así como en el desarrollo económico, político y social del mismo. Sobre todo porque es la misma historia la que nos ha enseñado la constante lucha dentro de la vida nacional, por una justa distribución del territorio nacional.

Por eso, al decir de la Ingeniero Hortensia Barrios Hernández, entonces Directora de Normas y Procedimientos en la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria, que “La tierra es como un ente sensible y cambiante para los hombres del campo, es el vivo reflejo de sus anhelos y aspiraciones; en ella nacen y por ella mueren, estableciéndose a través del tiempo una clara interrelación que evoluciona constantemente y que ha sido matizada invariablemente por los acontecimientos históricos de nuestro país.”¹

De ahí que la evolución histórica del ejido en México forme parte del primer capítulo de este trabajo, dentro del cual se señalan las diferentes formas de tenencia de la tierra, así como los diversos ordenamientos jurídicos que la regulaban desde los

¹ Barrios Hernández Hortensia, “El reparto agrario y sus estadísticas, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, México, 2005.

Mexicas hasta el México posrevolucionario, pasando por el virreinato y la guerra de independencia.

El panorama histórico ofrecido nos da las bases para comprender la evolución del derecho agrario mexicano hasta nuestros días, y abre paso al estudio de las diferentes legislaciones agrarias en nuestro país durante el siglo XX y sus distintas consecuencias, analizando los principios fundamentales del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, así como los más significativos ordenamientos jurídicos de la materia como son la Ley del 6 de enero de 1915, el primer reglamento agrario; los Códigos Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria, hasta llegar a la Ley actual promulgada en 1992.

Fueron varios los motivos que dieron origen a las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, tales como la baja producción en el campo; bajos ingresos en el medio agropecuario, minifundismo entre ejidatarios, utilización de sistemas de trabajo e instrumentos rudimentarios, entre otros; es por ello que en el segundo capítulo, se analiza las causas que mantuvieron al país en un atraso permanente y que obligaron al Estado a cambiar el esquema anterior, a efecto de sentar las bases legales para que el agro mexicano esté en posibilidad de remontar los problemas que frenen su desarrollo económico, político y social.

No debe olvidarse también la importancia del ejido en México, ya que con ello los campesinos tienen la gran posibilidad de beneficiarse y explotar sus tierras. Además de que el campo ha sido por siempre el cimiento de nuestra economía, la base misma; de él dependen numerosos factores de desarrollo nacional. Particularmente el ejido como factor económico es de suma importancia, ya que su régimen de producción en el transcurso de los años ha servido para alimentar a los productores y sus familias, así como a la población de todo el país.

Es por ello, que en el tercer capítulo, me avoco al análisis de los nuevos aspectos contemplados en la actual Ley Agraria, con motivo de las reformas aludidas, tales como la creación de los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria, que permite dar sustento y cumplir el imperativo consagrado en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, de que el Estado dispondrá lo necesario para brindar una expedita y honesta **impartición de justicia en materia agraria**, así como la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades y demás integrantes de la sociedad rural; asimismo, se resalta la importancia del reglamento Interno del Ejido; de la delimitación al interior del ejido, a través del Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), a fin de otorgar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra de los ejidatarios, posesionarios y comuneros de los núcleos agrarios; se analizan también las reglas que regulan los nuevos aspectos en cuanto a la organización económica de los ejidos al formar parte de una figura asociativa, como Uniones de Ejidos y Comunidades, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, uniones de esta y empresas de todo tipo,

sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, y finalmente, las acciones serie “T” que representan la aportaciones de tierras a una sociedad mercantil.

En el capítulo cuarto, se hace un diagnóstico real de la situación actual del ejido en México, derivado de la información proporcionada por el Registro Agrario Nacional, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, como es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), así como de las nuevas disposiciones que regulan la superficie máxima de tierras que puede poseer un ejidatario u organización mercantil o civil, para evitar la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos.

Llegando a la conclusión de que el destino del ejido en México, es su tendencia a mantenerse como tal, en cuanto a su régimen ejidal, ya que de la información obtenida del Registro Agrario Nacional, se desprende que apenas el 1.7 % del total de la superficie certificada a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), ha adoptado el dominio pleno.

Sin embargo, me permito hacer una reflexión, en el sentido de que no obstante las reformas en comento, y si no se toman mediadas inmediatas tendientes a la organización de los productores rurales, las parcelas ejidales y comunales, seguirán siendo unidades poco rentables en cuanto a la producción agrícola, ganadera y forestal y en tanto no se crean verdaderos programas de apoyo al campo mexicano.

Y para terminar, me permito emitir una opinión personal, en el sentido de que para que el ejido sea productivo, los tres niveles de gobierno, deben reestructurar su política agraria, que tienda hacia una mejor organización productiva, con un programa parecido al “Programa de Certificación de Derechos Ejidales de Titulación de Solares Urbanos” (PROCEDE), que tenga como principal objetivo el fomento y creación de las figuras asociativas contempladas por la Ley Agraria, así como la organización e instrumentación de dichas organizaciones, con la creación de la infraestructura necesaria para la producción y comercialización de los productos agropecuarios y forestales; asimismo, se debe procurar la inversión y financiamiento necesario para su funcionamiento.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL EJIDO EN MEXICO A PARTIR DE LA EPOCA VIRREINAL HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA NUEVA LEY AGRARIA.

1.1 La propiedad ejidal en la época prehispánica

Los más antiguos datos del Derecho Agrario en México se encuentran en la época prehispánica. En este periodo hubo dos grandes civilizaciones, destacando entre ellas los Mayas y los Mexicas, siendo la más importante la de los Mexicas ya que tuvieron un gran desarrollo político, económico, social y militar; además del vasallaje que imponían sobre los pueblos vecinos, era sin lugar a dudas la cultura imperante en ese momento. Contaban con un sistema oligárquico, teocrático y militar.

Las Guerras fueron fuente de ingreso territorial para los Mexicas; así es como se apoderaban de las tierras, y la denominación que se dio a la propiedad agraria entre los Mexicas, entre otras fueron las siguientes:

Tlatocalli.- Propiedad del Monarca o Rey. Tenían el dominio absoluto de las mismas. Podían transmitir las siempre que el receptor fuere noble o pipiltzin (descendiente de funcionarios denominados tectecutzin que ejercían el mando en las provincias tecnochcas). Había otras tierras que le pertenecían al rey, debido a su calidad de monarca.

Pillali.- Tierras de los principales nobles (Pipiltzin); se adquirían en forma hereditaria, de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la corona, que sólo podían ser vendidas a otros nobles.

Altepetlalli.- Tierra propiedad del barrio, de aprovechamiento común, circundantes de cada barrio o población, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del calpulli y cuyo producto se destinaba al pago de los gastos públicos del pueblo, de los tributos y para crear un fondo común. Estas tierras se dividían en tantas partes cuanto eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de las otras. Esta institución tuvo perfiles a los que los españoles llamaron propios.

Calpulli.- Como su génesis nominativa (calli, casa; pulli, agrupación), tierras que se les repartieron a cada jefe de familia, para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requerimiento más que la residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. (Es uno de los antecedentes del ejido en México hasta antes de 1992).

“La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales; era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente.

Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo”¹

Miltechimalli.-Tierras para la guerra; con estas tierras se sostenía el ejército. Se adjudicaba a los integrantes de las castas sociales de alto nivel, consagradas al sostenimiento de los servicios.

Teotlalpan.- Tierras custodiadas por los sacerdotes; eran las tierras de los dioses, el producto se destinaba al mantenimiento de los gastos que originaba el culto religioso y del templo, cultivadas por macehuales y plebeyos, así como aparceros, quienes recibían parte de la cosecha obtenida.

1.2 La Propiedad ejidal en la época Virreinal.

La Corona Española fundó su derecho de propiedad sobre la Nueva España, en la donación que la Santa Sede Apostólica les dio sobre los terrenos conquistados y otros justos legítimos títulos a través de tres Bulas del Papa Alejandro VI, en su calidad de autoridad arbitral y con ese carácter emitió tres Bulas:

1.-“Inter Coetera, nove universi”: del 3 de mayo de 1493. Se hace donación a los Reyes de Castilla, de todas las Indias, Islas y Tierra firme del mar océano por descubrir al Occidente, Medio-Día y Septentrión desde un meridiano que cruzase de un Polo al otro y Pasase por cien leguas al occidente de las islas Cabo Verde y las azores y que hasta el día de navidad no fuesen poseídas por otro príncipe cristiano. Enviando con diligencia a dichas Indias hombres buenos, temerosos de Dios, doctos y expertos para instruir a los naturales de ellas en la santa fe católica y enseñarles buenas costumbres.

2.- “Eximie Devotionis”: del 3 de septiembre de 1493. Se les concedía a los Reyes Católicos y a sus sucesores la navegación de las Indias Occidentales con las

¹ Mendieta y Nuñez, Dr. Lucio, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S. A. Décimo Quinta Edición, México, 1978, Págs. 17-18.

mismas prerrogativas otorgadas a los Reyes de Portugal con respecto de la india, Ginea y Africa.

3.- “Dudum Siquidem”: del 23 de septiembre de 1493. Se amplían las anteriores concesiones abarcando todo lo que a nombre de los Reyes de Castilla se ganase en las indias de Oriente, Occidente y Medio-Día no estando ocupado por otro príncipe cristiano antes de 1493.

Dichas Bulas consagran los siguientes derechos: “...os damos a vos, los Reyes de Castilla y León y vuestros herederos y sucesores, para siempre todas las islas y tierra firme que hubiesen descubierto y en adelante descubrieseis y os las asignamos con todo sus señoríos, ciudades, fortalezas, lugares y villas, derechos, jurisdicciones y pertenencias os hacemos, constituimos y reputamos a vos, vuestros herederos y sucesores por verdaderos señores de dichas islas y tierra firme, con plena libre y omnimoda, potestad, autoridad y jurisdicción...”²

Fue así que las llamadas “Indias occidentales” fueron consideradas jurídicamente como regalía que beneficiaba a la Corona de Castilla.

“Sin embargo, la imprecisión (nulo desarrollo cartográfico) con que fueron promulgadas las bulas, así como las controversias surgidas entre España y Portugal, motivaron que fuese expedido el Tratado de Tordesillas”³

Tratado de Tordesillas:

El tratado de Tordesillas del 7 de junio de 1494, fue un convenio internacional que ratificó las citadas bulas y el cual se esgrimió como título legítimo para fundar los derechos españoles sobre el territorio americano.

“Con el fin de esclarecer los derechos de donación otorgados en las mismas a las potencias españolas y portuguesas y así poder establecer la línea ideal de polo a polo a partir de cien leguas hacia el occidente de las islas azores y de las Cabo Verde, todo ello motivó la negociación hecha entre dichas naciones (España y Portugal) realizada en la Villa de Tordecillas el 7 de junio de 1494, donde se acordó aumentar la distancia de las precitadas cien leguas fijadas por la bula y considerar como punto de referencia para el trazar de la línea, la isla mas occidental de los archipiélagos de las citadas islas, tratado tal que ratificó la bula aludida y que se estima como legitimación del título para reconocer los derechos castellanos sobre el territorio mexicano”⁴

² Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 78, 79.

³ Durand Alcantara, Carlos Humberto, Ed. Porrúa, Primera Edición, México 2002, p. 95.

⁴ Díaz de León, Marco, Historia del Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, Primer Edición, México 2002, p. 53

Durante la época Virreinal, la propiedad puede clasificarse, al igual que en la etapa prehispánica, de acuerdo con la persona que detentaba la tierra, como consecuencia de la marcada diferencia de clases que existió, así tenemos los siguientes tipos de propiedad:

Propiedad de tipo individual:

a) **Mercedes Reales.**- Es la forma original de la propiedad privada en Nueva España que se encuentra en las regalías que los monarcas hispanos hicieron a los conquistadores en premio a sus servicios. Consistían en un reparto de tierra y hombres. Posteriormente se convirtieron en confirmaciones reales a favor de los conquistadores. Originalmente solo se daba por el rey. A partir de 1754 se permitía que las expidan los virreyes.

b) **Confirmación.**- Era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de tierras a favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

c) **Las Suertes.**-Fueron tierras para iniciar las colonizaciones en donde no había asentamientos indígenas. Se entregaban con hombres y consistía en aproximadamente 10.5 hectáreas por español

d) **La encomienda o Repartimiento.**-Concesiones de tierras que hacían en la Edad Media los reyes castellanos a los hombres que se distinguían por sus servicios a la Corona, y cada repartimiento de tierra era acompañado por una cantidad de indios que labraban y/o tributaran en ella.

e) **Compraventa.**- Tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, que pasaban a manos de particulares mediante simple contrato de compraventa.

f) **Prescripción.**- La adquisición de tierras a través del tiempo, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe.

g) **Composición.**- Tuvo como finalidad la regularización de tenencia de la tierra, ordenar el caos existente y permitiera un mayor y mejor control para efectos impositivos, y por otro, la obtención de beneficios económicos. Mediante esta institución algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otras particulares.

h) **Reducción de Indígenas.**-Con el fin de facilitar el control y administración de los numerosos grupos de indígenas, así como su evangelización, la corona española, ordenó la reducción de los indios, esto es, su concentración en determinadas áreas poblacionales.

i) **Capitulaciones.**-Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos, a los cuales dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo

j) **Los Mayorazgos.**- Esta Institución fue establecida para dar perpetuidad al derecho adquirido como consecuencia de la guerra de conquista y conceder carácter hereditario a la merced o gracia recibida. Existían dos tipos de de mayorazgos: los regulares, que eran aquellos que se ajustaban a las disposiciones y leyes emitidas por la corona para la sucesión específica de los mismos, y los irregulares, que debían sujetarse a las disposiciones establecidas a favor del primogénito o hijo mayor de una descendencia, el cual sólo podía ser sustituido por el hijo legítimo a falta de varón mayor.

Propiedad de tipo colectivo:

a) **Fundo legal.**- Era el terreno de donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores.

b) **Ejido en la Nueva España.**- Estaban situados en la salida del pueblo; eran de uso y disfrute comunal, inenajenable e imprescriptible, tenían como extensión la de una legua cuadra y su finalidad era que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de los españoles.

c) **Dehesa.**- Es una porción de tierras destinada a la ganadería en los pueblos. En España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado. Con el reconocimiento de la dehesa, se inició la ganadería en México.

d) **Propios.**- Servían para sufragar los gastos de la comunidad, parecidas al Altepetlalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos.

e) **Tierras de Común Repartimiento.**- También se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de la comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran.

f) **Montes, pastos y aguas.** Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y aguas.

1.4 La propiedad Ejidal en el periodo independiente de 1821 a 1856.

La injusta distribución de la propiedad agraria, fue una de las causas más importantes que propicio la guerra de Independencia.

El México independiente se inició el 27 de septiembre de 1821, por lo que en materia agraria, la nueva república tenía que enfrentarse a los problemas que heredó del virreinato, ya que también se dividió en latifundistas, eclesiásticos e indígenas.

“No obstante la Independencia consumada, en México continuaron las injusticias cometidas a los indígenas y campesinos sobre el despojo de sus tierras. Lo cierto es que se mantuvieron los latifundios laicos, surgidos de las mercedes, los mayorazgos, las compraventas y remates propiciados por los españoles, criollos, autoridades gubernamentales, y el eclesiástico derivado del acaparamiento de tierras de parte del clero.”⁵

Los latifundios formados durante el virreinato a manos de los conquistadores y sus descendientes, continuaron subsistiendo en el México independiente. La propiedad eclesiástica continuo creciendo al igual que el latifundio, mientras más se acrecentaba el clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, porque estos bienes no pagaban impuestos y porque el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas.

La política a seguir por los gobiernos imperantes en los albores del México Independiente para resolver el problema agrario fue tratar de redistribuir a la población indígena en terrenos baldíos, con la idea de solucionar la mala distribución territorial, ya que pensaba que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el territorio y no en una mala distribución del suelo entre los mismos.

“...se empieza con ensayos colonizadores, que tienen como objetivos: a) políticas demográficas, b) propiciar movimientos migratorios para poblar la zona norte de México, c) alentar actividades agrícolas e industriales y d) control político de los territorios”⁶

Para ese fin se crearon diversas “**Leyes de Colonización**”, como las que a continuación se mencionan:

* **Decreto de 4 de enero de 1823.**-Este decreto es una verdadera Ley de Colonización; fue expedido por la Junta Nacional Instituyente y su objeto era estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país.

⁵ García Villalobos Ricardo. Historia del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México 2002. p. 86, 87.

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomo I (A-CH), Ed. Porrúa, México 2004, p 602.

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

* **Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824**.- Orientada a impulsar la colonización de terrenos de la Nación, por extranjeros y nacionales, dando prioridad a los militares que hubieren prestado sus servicios a la patria.

* **Ley de Colonización del 11 de abril de 1830**.- Expedida por Anastasio Bustamante, entre sus aspectos más importantes se encuentran la defensa territorial ante una posible invasión de España, pero sobre todo alentaba la colonización por extranjeros, mexicanos y voluntarios otorgándoles financiamiento.

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

Sin embargo, cabe señalar que la citada colonización trajo consecuencias negativas tal como, que la explotación de la riqueza nacional y el beneficio se quedaba en manos de extranjeros, sin dejar de mencionar que dicha colonización tuvo como desenlace la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Otro aspecto fundamental durante este lapso de 1821 a 1856, fue el acaparamiento y concentración de la riqueza nacional, por la iglesia, primordialmente de predios.

Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, expedida el 25 de junio de 1856.

Siendo presidente de la República Ignacio Comonfort, el 25 de junio de 1856, fue expedida la Ley Lerdo de 1856 o Ley de Desamortización.

“Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el Clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que estas eran cada vez más escasas, pues el Clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

Estas y otras razones determinaron al Gobierno a dictar la ley de 25 de junio de 1856.”⁷

⁷ Mendieta y Nuñez, Lucio, El Problema Agrario en México, op, cit, p. 119.

La citada Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, tuvo como finalidad poner en venta las propiedades rústicas y urbanas del clero. Entre sus aspectos más importantes se encontraban:

* Las fincas rústicas y urbanas administrativas o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estuvieron en arrendamiento, pasaron a propiedad de sus arrendatarios.

* El arrendatario tenía tres meses como plazo para beneficiarse de este derecho, de lo contrario procedía el denuncia y los bienes sobrantes debían ser vendidos en pública subasta otorgándose al denunciante el beneficio de una octava parte del valor del inmueble.

Los objetivos primordiales de esta ley fueron:

* Incorporar a la economía nacional todos aquellos predios en manos del clero.

* Establecer una política fiscal al gravar los inmuebles.

* Distribuir la riqueza equitativamente entre las clases sociales.

* Someter al clero a las decisiones del Gobierno.

Las comunidades indígenas quedaron comprendidas dentro de esta ley, lo que tuvo como consecuencia que los oriundos por falta de conocimiento o dinero, no hicieran uso de este derecho, quedando las tierras que arrendaban, después del término de tres meses, libres al denuncia, lo que aprovecharon terratenientes y extranjeros.

Como resultado de esta ley, la concentración de tierras rústicas cambio de manos, de las civiles y eclesiásticas, principalmente, a los de los particulares económicamente poderosos; de tal manera que se puede concluir que la mencionada ley, lejos de resolver el problema económico, como se pretendía, originó un doble problema: uno político, al aumentar el resentimiento de la ya nada buena relación del clero y la autoridad civil; y otro agrario puesto que al no existir límite en la adquisición de tierras surgió con mayor fuerza el latifundio.

1.4 El ejido en la Constitución Política del 5 de febrero de 1857.

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

“El congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la Ley de 25 del propio mes y año sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, y en artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan”.⁸

El artículo 27 de la Constitución de 1857, no excluyó de la desamortización a los bienes mencionados, o sea las tierras de los indígenas y de los pueblos campesinos, por los que éstos una vez más, fueron despojados, siguiendo el procedimiento del remate, de sus tierras, montes y aguas que venían poseyendo desde la época colonial. El remate se hacía a favor de los propietarios cuyos terrenos colindaban con el ejido o con los predios comunales. De esta manera, no sólo se ensanchó el latifundismo mexicano, sino que con ello se continuó despojando impunemente a los campesinos de sus tierras, condenándolos a la miseria y a trabajar como peones en las haciendas.⁹

1.5 Reforma Agraria.

Por reforma Agraria se entiende la transformación radical en la estructura de la tenencia de la tierra.

Las reformas producen una nueva estructura agraria en donde se establece cuales son las formas ó modalidades aceptables de la propiedad dentro del marco de la nueva estructura de la tenencia de la tierra.

Por muy variadas que sean las reformas agrarias, estas tienen una serie de rasgos en común:

- 1.-Se trata de un proceso redistributivo de tierras.
- 2.- El Estado Controla dicho proceso.
- 3.- Se determinan las modalidades que tendrá la tenencia de la tierra:
 - a) Cooperativas
 - b) Unidades de producción individual o familiar
 - c) Colonias
 - d) Ejidos (para el caso de México)

⁸ Mendieta y Nuñez, Lucio, op. Cit. P. 129.

⁹ Díaz de León, Marco, Historia del Derecho Agrario Mexicano, op, p. 140.

4.-Se estipula las formas “aceptables” de tenencia de la tierra y se fijan los límites a la propiedad.

5.- En algunas ocasiones se ponen ciertas cortapisas a la venta o renta sobre todas las parcelas de los campesinos.

6.- El objetivo fundamental es la redistribución de las tierras pero casi todas se plantean una serie de medidas complementarias como planes de educación y capacitación, de salud, vivienda, comercialización.

“Para el derecho agrario mexicano vigente en la actualidad, la “Reforma Agraria” puede ser entendida como el conjunto de principios y disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes reglamentarias, relativas a la concepción misma del derecho de propiedad, por lo que afecta a la propiedad rural. Cabe señalar, sin embargo, que hasta antes de las reformas al artículo 27 constitucional ocurrida en 1992, así como de la abrogación de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) a través de la expedición de la Ley Agraria en febrero del mismo año, hablar de “Reforma Agraria”, equivalía a hablar de las diversas clases de procedimientos del reparto de tierras, bosques y aguas...”¹⁰

Aquí en México, uno de los precursores de la Reforma Agraria que tuvieron en ella una influencia directa y decisiva, debe mencionarse al Licenciado don Luís Cabrera, autor de la Ley del 6 de enero de 1915, ley básica de toda la nueva construcción agraria de México.

1.6 Ley de 6 de enero de 1915.

La Ley del 6 de enero de 1915, de Luis Cabrera, decretada por el jefe del Ejército Constitucional y Presidente del País, Don Venustiano Carranza en la Ciudad y Puerto de Veracruz, sentó un precedente importante para legalizar los problemas agrarios.

Mediante dicha ley se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, realizadas en contravención a lo dispuesto a la Ley de 25 de junio de 1856. Declara nulas todas las concesiones y ventas de tierra, realizadas ilegalmente a partir del primero de diciembre de 1876, así como las diligencias practicadas por las autoridades o compañías deslindadoras que invadieron terrenos comunales, a partir de la misma fecha.

Tenía como objetivo dar una respuesta jurídica al problema agrario, proporcionando tierras y aguas a las poblaciones que les fueron despojadas y a los carecían de ellas. Esta Ley es de suma importancia ya que es el antecedente

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., op, Tomo II (P-Z), p 3225.

legislativo de diversas instituciones jurídicas posteriores, tales como las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras.

Estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria, de una Comisión Local Agraria para cada Estado o Territorio de la Federación, y de los comités particulares ejecutivos que en cada entidad federativa se considerasen necesarios.

1.7 La Constitución de 1917, expedida el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la de 6 de enero de 1915.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, fue el que mejor expresó los anhelos revolucionarios; en él se contemplaron las bases para iniciar la reforma agraria. Su base jurídica señala que corresponde a la nación el dominio territorial y será ésta la que otorgue la propiedad privada a los particulares. En su redacción original, dicho precepto propone el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, el fomento de la agricultura y la prevención de los recursos naturales.

El citado artículo considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

El artículo 27 Constitucional en comento, contiene cuatro nuevas direcciones, a saber:

- 1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a esta las modalidades que dicte el interés público.
- 2.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3.- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- 4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

“De manera *sui generis*, el legislador mexicano, al elaborar la Constitución de 1917, proporcionó facultades a la Nación, como propietaria originaria del territorio y estableció la opción de brindar a los particulares la propiedad privada como una propiedad derivada y de manera específica planteó a la propiedad social, reconociendo, en algunos casos, a la propiedad comunal y ejidal”¹¹

¹¹ Durand Alcantara, Carlos Humberto, op, p. 252.

1.8 Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.

Fue la primera Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional; de efímera vida en nuestro derecho, primera reglamentaria de la 6 de enero de 1915 y del 27 constitucional.

Con ella se inicia la vida normativa de la materia agraria que se consagró en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos del año de 1917.

Por medio de la Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, se trata de ordenar las principales circulares de la Comisión Nacional Agraria, las que en algún momento llegaron a representar un todo caótico de ordenes y normas.

Establecía que los pueblos, las rancherías, las congregaciones y las comunidades, son los sujetos con derecho a obtener tierras por dotación o restitución, ya que si no tenían dicha categoría política, no tenían derecho a ejercer dichas acciones agrarias.

El artículo 21, estableció las funciones de la Comisión Nacional Agraria, consistente en proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión y a las Comisiones Locales les correspondía reunir los elementos de prueba para el reparto agrario.

Sin embargo “Las incongruencias burocráticas y la incompreensión del sujeto social agrario por el Estado, motivaron que la ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920 fuera abrogada.”¹²

Cabe también destacar **Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927**, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, denominada Ley Bassols, ya que fue elaborada por el jurista mexicano Narciso Bassols, se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Se intentó organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente y a efecto de que se observara con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 del citado cuerpo legal.

Suprime la categoría política a que hacían referencia legislaciones anteriores y estableció que todo poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir una

¹² Durand Alcantara, Carlos Humberto, op. Cit. P. 270.

parcela y que carezcan de tierras o aguas, o no la tengan en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le dote de ella.

Se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas y “...establece como principio de todo procedimiento agrario, una solicitud, que viene a ser la demanda inicial del juicio, aún cuando esa solicitud no se sujete a regla alguna, pues basta con que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario, para que prospere. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados, haciéndoseles saber la instauración de la misma por medio de publicaciones y en seguida se abre el periodo de pruebas, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República”¹³

Asimismo establece como pequeña propiedad una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual y como mínimo intocable, la extensión de 150 hectáreas de cualquier clase de tierras, en todo caso.

1.9 Ley del Patrimonio Ejidal

Esta Ley fue expedida el 25 de agosto de 1927, y entre los puntos más importantes estableció lo siguiente:

* Que la capacidad jurídica reconocida por la Constitución a los pueblos, para poseer en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios del pueblo y que este ejercía sus derechos, derivados de esta capacidad, por medio del Comité Administrativo, el cual cesaba en sus funciones al llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados.

* Que una vez una vez llevado a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados, la representación del pueblo pasaba entonces a un nuevo organismo denominado Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero y un Consejo de Vigilancia, compuesto también por tres miembros, que supervisaba al Comisaraiado Ejidal.

* Correspondía a la Comisión Nacional Agraria hacer el proyecto de fraccionamiento y adjudicación de los ejidos.

* Se estableció por primera vez la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en el juicio o fuera de él, por autoridad alguna.

¹³ Mendieta y Nuñez, Lucio, op. cit. P. 222.

1.10 Reformas al artículo 27 Constitucional de 10 de enero de 1934.

En su artículo único transitorio abrogó la ley de 6 de enero de 1915.

Con motivo de las citadas reformas del 10 de enero de 1934, se estableció entre lo más destacado lo siguiente:

* Se crea un departamento autónomo, que sustituye a la Comisión Nacional Agraria; suprime las comisiones locales agrarias e integra en cada entidad una comisión agraria mixta, compuesta de un representante del tal departamento autónomo, del gobierno de la entidad federativa y de las organizaciones campesinas.

* Se incluye a los peones acasillados como sujetos de derecho agrario; se prevé la ampliación de ejidos y el fraccionamiento de tierras propiedad de la nación para evitar que éstas continúen acaparándose en grandes extensiones.

Es importante señalar, que **el Código Agrario promulgado el 22 de marzo de 1934**, es el primero de los tres códigos que existen en nuestra legislación en cuanto a materia Agraria se refiere, promulgado por el entonces Presidente Substituto Abelardo L. Rodríguez. Este Código surge a consecuencia del Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario de Lázaro Cárdenas, el cual consistía en revisar las Leyes Agrarias a efecto de que los solicitantes de tierras y aguas, se incorporaran a los trabajos agrícolas; además de distribuir la riqueza rural a través de acciones básicas como la restitución y la dotación, y las complementarias de Ampliación y Acomodo.

En cuanto a la acción de Restitución, señaló que tenían derecho a ella, los núcleos de población que hubieran sido privados de sus tierras, bosques o aguas, presentando para tal efecto su solicitud, la cual se tramitaría en esta vía, siguiéndose al mismo tiempo el procedimiento de dotación, para el caso de aquella fuera negada.

En materia de dotación, tenían derecho a ella los núcleos de población que carecieran de tierras, bosque y aguas o que no los tuvieran en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, siempre que el poblado tuviera una existencia anterior a la fecha de la solicitud.

Para poder ser considerado como sujeto con derechos a percibir parcela individual, el Código estableció como requisitos, el ser mexicano mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si es casado, tener residencia en el poblado solicitante, tener como ocupación habitual la explotación de la tierra, no tener terrenos semejantes o mayor a la parcela que se le asigne y no poseer un capital industrial o comercial mayor a dos mil quinientos pesos.

Para determinar las propiedades que serían afectadas para las acciones agrarias, el citado Código estableció que se tomarían tierras, bosques y aguas de la Federación y de los Estados o Municipios que sean susceptibles de contribuir a dichas acciones, siendo preferidas las propiedades privadas; por otro lado, estableció que eran inafectables para tales efectos, las superficies que no excedan de ciento cincuenta hectáreas de terrenos de riego, las que no excedan de trescientas hectáreas de tierras de temporal, las superficies de hasta trescientas hectáreas cultivadas por plátano, café, cacao y árboles frutales, las superficies cultivadas con caña de azúcar, superficies sujetas a reforestación y hasta quinientas hectáreas de tierras o su equivalente, en las escuelas de agricultura del Gobierno Federal. Por lo que respecta a los dos primeros casos, cuando excedan las superficies de esas cantidades, podrán ser afectadas, teniendo el dueño derecho a escoger dentro de sus predios la localización de la superficie inafectable.

Cuando las tierras de un núcleo de población fueran insuficientes para satisfacer a los individuos con derecho a parcela, se tramitaba ante la Comisión Agraria Mixta el expediente de Dotación Complementaria, mismo que seguía el mismo procedimiento que la dotación.

En cuanto a la Ampliación de Ejidos, ésta procedía cuando el poblado solicitante hubiera logrado un aprovechamiento eficiente del ejido, haya censado cuando menos veinte individuos sin parcela y con capacidad a ella y que las tierras solicitadas se destinen a formar nuevas parcelas, con el propósito de que el Departamento Agrario tramitara de oficio la Ampliación.

Por lo que hace a la acción de Acomodo de Campesinos, los artículos 134, fracción II y 174, inciso c), señalaban que cuando en el ejido no hubiesen parcelas suficientes y se eliminen agricultores, se formaban padrones especiales a fin de instalar a dichos campesinos sin parcela en las parcelas de los ejidos donde sobran tierras; en las parcelas que puedan obtenerse terrenos ejidales incultos; en las parcelas que se les destinen en los sistemas nacionales de irrigación; en los fraccionamientos que organicen el Banco de Crédito Agrícola o instituciones similares; en las tierras que los mismos campesinos adquieran; en los nuevos centros de población agrícola que se creen y en las ampliaciones ejidales que se concedan.

Por lo que respecta a las autoridades agrarias, el presente Código contempló las siguientes autoridades agrarias:

* **Presidente de la República**, quien era el Órgano Supremo, el cual emitía las resoluciones definitivas respecto de las solicitudes de tierras, las cuales eran inmodificables.

* **Departamento Agrario**, que era el encargado de aplicar los conceptos del Código.

* **Gobernadores de los Estados**, quienes eran las máximas autoridades agrarias locales.

* **Comisiones Agrarias Mixtas**, una en cada Estado, encargadas de de aplicar las disposiciones del citado Código.

* **Comités Ejecutivos Agrarios**, quienes fungían como representantes de los solicitantes de tierras, por vía de dotación, ampliación o restitución.

* **Comisariados Ejidales**, Órgano de Representación del ejido, quien iniciaba sus funciones una vez que el Comité Ejecutivo Agrario culminaba con el reparto entre los beneficiarios de las tierras que les dotaba el Gobierno.

1.11 El Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940:

Este Código fue expedido durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas del Río y surgió con el propósito de agilizar la tramitación de las solicitudes que existían en el Departamento Agrario, el cual se regulaba hasta entonces por el Código Agrario de 1934.

Entre sus innovaciones cabe destacar:

* Faculta a los núcleos en posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el régimen ejidal.

* Establece una distinción entre autoridades y Órganos, a saber:

Autoridades agrarias:

- Presidente de la República;
- Gobernadores de los Estados y Territorios Federales;
- Jefe del Departamento Agrario; Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;
- Ejecutores de las Resoluciones Agrarias;
- Comité Ejecutivo Agrario, y;
- Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

Órganos Agrarios:

- Cuerpo Consultivo Agrario;
- Secretario General y Oficial mayor;
- Un Delegado de cada Entidad Federativa;
- Comisión Agraria Mixta

Asamblea General de Ejidatarios; Consejo de Vigilancia Ejidales y Comunales, y;

-Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares.

Se ocupó de la propiedad agraria, comprendiendo en esta materia la restitución y la dotación de tierras y aguas, las ampliaciones y las dotaciones complementarias, el régimen y la decisión de los conflictos de la propiedad comunal, redistribución de la población rural, la nulidad de fraccionamiento y el régimen de la propiedad agraria.

Considera como simulados los fraccionamientos de propiedad afectada que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.

Sustituye el término “parcela” por el de “unidad normal de dotación”.

La vigencia del Código Agrario de 1940, fue muy breve, pero sus efectos deben valuarse considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, y su influencia en el Código de 1942.

1.12 Código Agrario del 30 de diciembre de 1942:

Este Código entró en vigor el 31 de diciembre de 1942, siendo promulgado por el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho. Guarda una gran analogía con el Código de 1940, aunque con una mejor estructura jurídica, que va a durar veinte hasta 1971, con sus respectivas reformas.

* En el Libro Primero distingue entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales, así como las atribuciones que le corresponden a cada uno.

* Especificó las sanciones en materia agraria, en relación con el Código anterior.

* Establece disposiciones relativas a la simulación de fraccionamientos, a los gravámenes y el régimen contractual.

* Adiciona los diversos tipos de ejidos con los de tipo industrial y comercial, los turísticos, pesqueros y mixtos.

* Clasificó a la propiedad ejidal.

* Reglamentó detalladamente la privación de derechos agrarios.

* Consolidó el procedimiento de la doble vía ejidal.

Por **Decreto de 30 de diciembre de 1946**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, se modifica el artículo 27 Constitucional, también conocido como Reforma Alemán, en alusión a su creador Miguel Alemán Valdez. Estas modificaciones consisten en:

* En la fracción X, párrafo segundo, se introduce la extensión de 10 hectáreas para la unidad individual de dotación, estas eran de riego o humedad y sus equivalentes.

* En la exposición de motivos se plantea que dicha extensión podría ser laborada por una persona con tecnología moderna que permitiera economizar el trabajo humano.

* En la fracción XIV, párrafo tercero, se crea una disposición controvertida, ya que reinstauraba la interposición del juicio de amparo en los siguientes términos: “los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrá promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”¹⁴

* Justificó el Licenciado Alemán la reforma debido a que pensaba que era indispensable otorgar a los auténticos pequeños propietarios la seguridad necesaria para la producción agrícola y considera que al otorgarles el recurso de amparo se le daba plena efectividad a la pequeña propiedad plasmada en nuestra Carta Magna.

* En la fracción XV se establece a la pequeña propiedad como la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias y a la pequeña propiedad ganadera como la que no exceda de la superficie de necesaria para mantener hasta quinientas cabeza de ganado mayor o sus equivalencias en ganado menor.

En la exposición de motivos se explica que así se intenta alentar el desarrollo de la producción pecuaria

1.13 Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 (publicada en el D.O.F., el 16 de abril de ese mismo año).

La Ley Federal de Reforma Agraria surgió después de tres décadas de vigencia del Código Agrario de 1942, siendo uno de los avances más significativos por lo que hace a la Reglamentación en Materia Agraria en nuestro país.

El proyecto de la Ley Federal de Reforma Agraria, enviado a la Cámara de Diputados el 29 de diciembre de 1970, justificó su denominación, manifestando que era Ley porque no es Código, toda vez que no se limitaba a recoger disposiciones

¹⁴ Chavez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 207

preexistentes; es Federal, porque así lo ordena el artículo 27 Constitucional; y es de Reforma Agraria, porque es una institución de la Revolución Mexicana.

La Ley Federal de Reforma Agraria contó con 480 artículos, divididos en siete libros, además de contener 8 artículos transitorios.

Dentro de los puntos trascendentales de esta Ley, fue el de reconocerle y otorgarle personalidad jurídica al ejido, apoyando su acción productiva en un patrimonio que se componía de tierras, bosques, aguas y recursos naturales, entre otros.

Tenía como finalidad la de hacer del ejido una empresa social, destinada a satisfacer sus necesidades a través de la explotación integral y racional de los recursos que la componen, proyectando sus actividades productivas a planos superiores como la comercialización, industrialización turística, forestal, servicios y otras.

En el ámbito contencioso, se refuerzan las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas para resolver conflictos en sus respectivas jurisdicciones.

Las autoridades agrarias que fueron contempladas por esta ley fueron: el Presidente de la República; los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Secretario de la Reforma Agraria; y **por reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de enero de 1984, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.**

En cuanto a la representación y autoridades internas de los Núcleos Agrarios, se encontraban la Asamblea General de Ejidatarios, que era la máxima autoridad ejidal, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, que tenían la representación del ejido o la comunidad, el Consejo de vigilancia, que como su nombre lo indica, vigilaba la actuación de los Comisariados y el Comité Particular Ejecutivo, el cual se formaba por miembros de un grupo de personas solicitantes de tierras, ya sea de dotación, ampliación, restitución o de nuevos centros de población ejidal, los cuales tenían como función representar al grupo gestor de tierras, cesando sus funciones al ejecutarse el fallo presidencial.

Existían tres tipos de Asambleas Generales de Ejidatarios:

-Asambleas Ordinarias, que se reunían el último domingo de cada mes, las cuales debían contar con un Quórum de la mitad mas uno de los ejidatarios con derechos.

-Asambleas Extraordinarias, para lo cual se debía hacer convocatoria por parte de la Delegación Agraria, Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, siendo

convocadas únicamente para tratar asuntos urgentes y de trascendencia para el ejido o comunidad.

-Asambleas de Balance y Programación, que se reunía al termino de cada ciclo de producción o anualmente, con el propósito de analizar los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo que terminó, y analizar asimismo, los plazos y financiamiento de los trabajos individuales.

Cabe hacer notar que las decisiones de toda Asamblea se debían hacer constar en un Acta de Asamblea, misma que debía ser firmada por el Comisariado correspondiente y por todos y cada uno de los asistentes a la misma, pudiendo ser refutada esta Acta ante la Comisión Agraria Mixta .

Para una mejor ilustración, hay que destacar que el Comisariado Ejidal es el representante del ejido y el responsable de ejecutar los acuerdos de la asamblea. El Comisariado Ejidal se componía de un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes, los cuales eran electos por mayoría de votos en Asamblea General, durando en sus cargos tres años, teniendo la posibilidad de ser reelectos por otro periodo igual, siempre y cuando cuenten con una votación de dos terceras partes en la Asamblea. Asimismo, podían ser removidos por acuerdo de la Asamblea. El Consejo de Vigilancia se integraba de un Presidente y dos Secretarios, teniendo las mismas características que el Comisariado Ejidal en cuanto a su elección y duración.

El régimen de explotación de los recursos con que contaban los ejidos y comunidades, según lo estableció la Ley, era de tipo colectivo, salvo cuando los interesados, a través del acuerdo de asamblea, determinaran su explotación individual.

Sin embargo, existieron diversos casos en que la explotación debía ser forzosamente colectiva, siendo esos casos los siguientes:

I.- Cuando las tierras constituyeran una unidad y que no era conveniente fraccionar;

II.- Cuando una explotación individual resultaba antieconómica, y;

III.- Cuando se trataba de ejidos cuyos cultivos constituían materias primas de una industria.

Dentro de las acciones agrarias que contempló esta ley, se encontraba el de la Restitución, que ponía como requisitos para que un Núcleo de Población pudiera ser beneficiado, que estos hubieran sido privados con anterioridad de sus tierras, bosques o aguas; asimismo, señaló que debían comprobar que eran propietarios de las tierras,

bosques o aguas que pretendían se les restituyeran y de las cuales habían sido despojados con anterioridad.

En cuanto a la Acción de Dotación, tenían derecho a ella los Núcleos de Población que carecieran de tierras, bosques o aguas, o no las tuvieran en cantidad suficientes para satisfacer sus necesidades y que tuvieran una existencia mínima de seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, exceptuándose los siguientes casos:

- 1.- Las Capitales de la Republica y de los Estados;
- 2.- Los Núcleos de Población que contaran con menos de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación;
- 3.- Las poblaciones con mas de diez mil habitantes, y;
- 4.- Los puertos de mar dedicadas al tráfico de altura.

Los procedimientos de las acciones agrarias se iniciaban con la presentación de la solicitud correspondiente ante el Gobernador del Estado, entregando copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta. El gobernador del Estado mandaba publicar la solicitud en el Periódico Oficial del Estado, además de turnar el expediente a la Comisión Agraria Mixta.

La publicación surtía el efecto de notificación a los propietarios de los predios que podían ser afectados.

Aquí es imperioso hacer un acotación a cerca del Comité Particular Ejecutivo, el cual se constituye por los miembros de un grupo de población solicitante de tierras, teniendo como función representar al grupo gestor que solicitó tierras, cesando en sus funciones al ejecutarse el Mandamiento Gubernamental o la Resolución Definitiva, en los términos que establecían los artículos del 17 al 21 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que hace a la Acción de Restitución, hay que destacar que a la par que se tramitaba este, se tramitaba el expediente de dotación, esto con el propósito de que en caso de que fuera improcedente la restitución, se seguía con la acción de dotación.

Una vez que se publicaba la solicitud, los solicitantes debían presentar a la Comisión Agraria Mixta, los títulos de propiedad y documentos que acreditaran la fecha y forma del despojo, para que a su vez, esta autoridad remitiera dichas constancias a la Secretaria de la Reforma Agraria, a fin de que se estudiara su autenticidad. La Secretaria devolvía la documentación a la Mixta con un dictamen paleográfico y una opinión a cerca de su autenticidad.

Si la opinión de la Secretaria de la Reforma Agraria era desfavorable, se suspendía la tramitación del expediente de la Restitución y se continuaba con el de Dotación. Si la opinión de la Secretaria era favorable, se suspendía la tramitación del expediente de Dotación y se continuaba con el de Restitución, para lo cual, la Comisión Agraria Mixta emitía su dictamen, mismo que se sometía a la consideración del gobernador, quien posteriormente emitía su resolución.

Para el caso de la Dotación, una vez que se publicaba la solicitud, la Comisión Agraria Mixta realizaba la formación del censo agrario y el levantamiento del plano proyecto, el cual, contenía la zona de caserío, los predios afectables, los predios inafectables y los ejidos colindantes.

Después que se contaban con todos los datos anteriores, la Mixta dictaminaba sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, el cual se sometía también a la consideración del gobernador, quien emitía su mandamiento.

Ahora bien, para ambos casos, es decir, para el de restitución y dotación, una vez que el gobernador emitía su mandamiento, el expediente era remitido a la Secretaria de la Reforma Agraria, quien a su vez, lo turnaba la Cuerpo Consultivo Agrario, quien emitía su opinión positiva o negativa, según correspondiera, la cual servía de base para dictar la Resolución Presidencial respectiva.

Asimismo, para que un Núcleo de Población pudiera obtener una Ampliación, debían reunir como requisitos:

1.- Que la unidad individual de dotación de que disfrutaban los individuos beneficiados por una dotación, fuera inferior al mínimo señalado por la ley, además de que estaban condicionados a que existieran predios afectables en el radio legal;

2.- Que existieran en el ejido un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidades individuales de dotación, y;

3.- Que fueran insuficientes las tierras de uso común del ejido.

Para que una persona fuera considerada como capacitada para ser beneficiada con una unidad individual de dotación, debía reunir como requisitos el de ser mexicana por nacimiento; hombre o mujer mayor de dieciséis años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo; residir en el poblado solicitante, por lo menos desde seis meses antes a la fecha de la solicitud; trabajar personalmente la tierra, como ocupación individual; no contar, como propietario, de una extensión igual o mayor al mínimo establecido; no poseer un capital individual en la industria, comercio o agricultura, mayor del equivalente de cinco veces el salario mínimo mensual; no haber sido condenado por sembrar

marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente, y; no haber sido beneficiado en alguna otra dotación de tierras.

Las unidades de dotación con que eran beneficiadas las personas, contaban con las siguientes medidas:

- a) Diez hectáreas, en terrenos de riego o humedad, y;
- b) Veinte hectáreas, en terrenos de temporal.

Con el propósito de contar con las tierras suficientes para Dotar o Ampliar de Ejido, se afectaron aquellas fincas cuyos linderos eran tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado, así como las propiedades de la Federación, Estados o Municipios, los terrenos baldíos y nacionales y los terrenos rústicos propiedad de la Federación.

Los propietarios que eran afectados para beneficiar a un poblado, no tenían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podían promover el Juicio de Amparo, sino que únicamente tenían el derecho de acudir ante el Gobierno Federal para que les fuera pagada una indemnización, teniendo para ello, un plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se publicó la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación. Cumplido este término, ninguna reclamación será admitida.

Sin embargo, dicho ordenamiento, establecía en su tercer párrafo del artículo 219, que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la ilegal privación o afectación agraria de sus tierras o aguas.

El cuarto párrafo señalaba que igualmente, los ejidatarios podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus derechos, realizadas por cualquier autoridad.

CAPITULO II

REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DE LA INICIATIVA DEL 07 DE NOVIEMBRE DE 1991.

El 07 de noviembre de 1991, el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó ante el congreso de la Unión iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, en la que propuso la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV primer párrafo y XVI del artículo 27 Constitucional, que contenían los supuestos normativos constitucionales para la dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal, así como la estructura de la autoridad agraria administrativa, responsables del reparto de tierras, y que al ser aprobadas dichas reformas por el poder legislativo, desaparece por consecuencia la obligación constitucional del estado de dotar tierras y para ello, se suprimió, también, del párrafo tercero del citado artículo 27 Constitucional el mandato que se refiere a la creación de nuevos centros de población agrícola.

De las reformas aludidas se desprende que se mantienen en el texto del artículo 27, la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas; primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción VI, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracciones XIX y XX.

Es preciso señalar, cuales fueron las causas que dieron origen a las citadas reformas

MOTIVOS QUE DIERON ORIGEN A LAS REFORMAS:

2.1 BAJA PRODUCCIÓN EN EL CAMPO.

Desde fines de los años setenta se generalizó la opinión, tanto en el Gobierno como en las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación en el campo era crítica. La situación en el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en general en todos los indicadores de bienestar social, familiar y personal.

En las últimas décadas y concretamente antes de las reformas de 1992, el sector agropecuario mexicano presentaba "...una baja productividad. En el vive aproximadamente el 27% de la población nacional, trabaja 22% de las personas que posee empleos, pero sólo produce el 7% de la riqueza nacional. Es decir, el campo tiene una productividad cercana a la tercera parte de la productividad media nacional.”¹

En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), en 1910 la agricultura, ganadería, selvicultura y pesca representaban el 27.7% del total nacional. Dicha participación se ha reducido a lo largo de este siglo. En 1990 fue de 7.5%.²

Dada esa situación de baja producción, pobreza y explotación prevaeciente en el campo, el Artículo 27 Constitucional fue objeto de reformas y adiciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, con motivo de las iniciativas presentadas el 07 de noviembre de 1991, por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

Aunque hay la tentación de encuadrar la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria, dentro de la geometría política: izquierda, derecha, neoliberal, revolucionaria, etc., ésta obedece básicamente a la necesidad de superar la crónica crisis agraria que México ha padecido durante más de tres cuartos de siglo

Las modificaciones a la legislación agraria las anuncia Salinas en su III Informe de Gobierno, donde ya admite oficialmente lo que todo analista sensato sabía, pero que en boca de un Presidente le da 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 por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos...Hoy la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas: dos terceras partes de los campesinos que siembran maíz en la nación 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 desde 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 esa ruta sería traicionar la memoria de nuestros antepasados revolucionarios, defraudar a los campesinos ya beneficiados por el reparto y burlar a los que esperan nueva tierra,

¹ Ramírez Juárez Jorge, La Globalización y el Sector Agropecuario en México. Página Internet www.uv.mx/iesca/revista 2001-1/globalización.htm

² Felix Velez, Los desafíos que enfrenta el campo mexicano. Página Internet www.cidac.org/vmn/librocidac/mexico-cambio/Cap-S.PDF

hombres y mujeres de carne y hueso, de ideas y sueños. Con toda razón se indignarían ante repartos de pura estadística, en el papel. Nos exigen claras opciones productivas con su participación en el trabajo y para el progreso nacional”.³

En la exposición de motivos para las reformas aludidas, se manifestó lo siguiente:

“Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto interno bruto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte del país, genera menos de diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable.

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

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo”

³ Pasos Luis, La Disputa por el Ejido, Editorial Diana, México, 1992, p. 95

2.2 BAJOS INGRESOS EN EL MEDIO AGROPECUARIO.

El campo mexicano se caracteriza por la alta concentración de pobreza, ya que más de las dos terceras partes de los extremadamente pobres corresponde a la población rural.⁴

Como causa de las citadas reformas al artículo 27 Constitucional, fue también los bajos ingresos de los productores agrícolas que viven en el campo ya que antes de las reformas de referencia el diagnóstico era "...que la cuarta parte de los mexicanos trabaja en el medio rural; pero el valor de lo que ellos producen es apenas la treceava parte del producto nacional. La combinación se resuelve como pobreza, estancamiento y deterioro. El campo está pobre en términos absolutos y también cuando se le compara con otros sectores de la actividad económica. Casi tres cuartas partes de los mexicanos en pobreza extrema--que se define por la satisfacción inadecuada de los requerimientos nutricionales y nada más--viven y trabajan en el campo. Esta situación no es nueva. El crecimiento de la producción agropecuaria a partir de 1970 ha sido inferior al incremento demográfico nacional y también al incremento de la población rural. Desde entonces el sector rural se empobrece gradual y continuamente, se separa de otros sectores y actividades, se debilita. El campo está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores y que el conjunto de la sociedad. El efecto de la prolongada crisis se acumula sobre los campesinos pobres, la gran mayoría del sector rural. Muchos de ellos son indígenas, los pobres entre otros pobres. El combate a la pobreza y deterioro rural son la principal motivación del cambio de legislación, que es apenas uno de los componentes de la transformación integral que el campo exige"⁵

Arturo Warman, en su libro titulado "El Campo mexicano en el siglo XX", manifiesta al respecto que "Al terminar el siglo XX, 21.5% de los hogares mexicanos padece pobreza extrema, insuficiencia para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas de nutrición, abrigo y vestido, salud y educación básica, sin hablar de extravagancias como la seguridad social y la jubilación, los estudios medios y superiores, mínimas comodidades domésticas, vacaciones o esparcimiento y acceso a los bienes culturales, ahorro o seguridad. Es una proporción demasiado elevada para la justicia que se convierte en un lastre para el desarrollo nacional. Es el tema más importante de la agenda nacional, pero es el que siempre se posterga por difícil, por costoso y por tardado, hasta por remoto para la mayoría de la población que también se considera pobre y que tiene carencias reales pero que está lejos de la pobreza extrema...De 4.5 millones de hogares en la pobreza extrema, 2.7 millones viven en localidades rurales, la mayoría o 57% del total. Las familias en la pobreza extrema

⁴ Ramírez Juárez Jorge, op. cit. Pag. 2

⁵ Procuraduría Agraria. La reforma al artículo 27 constitucional. Página Internet www.pa.gob.mx/publica/pao70203.htm

también representan 57% del total de los hogares rurales, proporción cercana a la de los minifundios...”⁶

Al respecto, en la exposición de motivos para las reformas al artículo 27 Constitucional, se expresó:

“El campo de hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las ruinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general... Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera...”

2.3 MINIFUNDISMO ENTRE EJIDATARIOS:

Otra de las causas que dieron origen a las últimas reformas al artículo 27 constitucional, es el minifundio existente en México, considerado éste como una limitante a la viabilidad económica de la unidad productiva ejidal y como un impedimento para el desarrollo rural de nuestro país.

Al respecto la “Enciclopedia Encarta-99”, define al Minifundio, como “finca rústica de dimensiones tan reducidas que impiden alcanzar una escala de explotación eficiente... Son explotaciones familiares orientadas al autoconsumo, de precario nivel técnico, sin posibilidad de destinar recursos a su mejora, y con una economía complementada con trabajos en otras explotaciones. Suelen estar asociadas a latifundios, generando condiciones económicas, políticas y sociales que bloquean el desarrollo económico. Otro problema con consecuencias similares es la sobreparcelación...”⁷

⁶ Warman Arturo, “El Campo mexicano en el siglo XX, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 2001, pág 206

⁷ “Minifundio”, Enciclopedia Microsoft Encarta 99.

Se reconoce al minifundio como un problema central y se le define por sus resultados, es decir, por su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de la familia campesina.

“A nivel nacional, los ejidatarios poseen en promedio 9.2 hectáreas de tierras parcelada, pero la mitad de ellos tienen hasta cinco hectáreas y ésta es la superficie máxima de 91% de los poseedores; estos últimos están en una situación de considerable desventaja al contar en promedio con una superficie apenas ligeramente mayor a la cuarta parte de la que poseen los primeros. Una cuarta parte de los ejidatarios tiene entre cinco y 10 hectáreas y sólo 3.9% de los poseedores tienen este último rango de superficie”⁸

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

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que derivan de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente, también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión.”

2.4 UTILIZACIÓN DE SISTEMAS DE TRABAJO E INSTRUMENTOS RUDIMENTARIOS O ANCESTRALES.

Sin duda uno de los factores que impiden el crecimiento del sector agropecuario mexicano es la falta de asistencia técnica y escasa adopción de tecnología de punta; además de que las actividades agropecuarias se realizan en un contexto irregular, ya que por una parte existen unidades que disponen de abundantes recursos, moderna tecnología y elevada productividad, mientras que por otra parte subsisten unidades técnicas rudimentarias, bajos rendimientos y reducida superficie

⁸ Revista de la Procuraduría Agraria, “Estudios Agrarios”, México 1997, pags. 14 y 15.

de labor, situación que favorece el continuo flujo migratorio que se genera en el medio rural con destino a los principales centros urbanos del país y al extranjero.

La Exposición de motivos para de las reformas al artículo 127 constitucional de 1992, señala que “El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce la competitividad... Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos.”

Asimismo expresa en la exposición de motivos que “Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que la tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capitales hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa”⁹

Asimismo, el Lic. Mario Ruiz Massieu, en su texto denominado “Nuevo Sistema Jurídico Agrario”, manifestó al respecto lo siguiente: “En la actualidad, y debido al avance tecnológico, la productividad de la tierra está directamente vinculada con la escala de las unidades de producción en algunos cultivos. La introducción de tecnologías apropiadas sólo es viable si capital público, privado y el sector social se unen para adoptar proyectos agrícolas modernos que contemplen el uso eficiente de los medios técnicos que incrementen la productividad del suelo y del trabajo humano.”¹⁰

2.5 FALTA DE APOYOS CREDITICIOS GUBERNAMENTALES:

A causa de la caída de la producción agrícola desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), que se reflejó en descenso de los rendimientos de los cultivos básicos y en consiguiente incremento de las importaciones debido a la desprotección del sector agropecuario y a la eliminación de los subsidios gubernamentales a los insumos (de 1982 a 1987 el gasto público dedicado al fomento agropecuario se redujo de 19% a sólo 6%), contribuyó también a las multicitadas reformas al artículo 27 constitucional de 1992.

⁹ Ruiz Massieu Mario, Nuevo Sistema Jurídico Agrario”, Editorial Porrúa, México 1993, pag. 185.

Fue a partir de 1982, cuando se impuso en el gobierno mexicano la aplicación del proyecto neoliberal, al efectuar profundas reformas en el sector agropecuario, significó la eliminación paulatina del subsidio al campo, es decir, la política neoliberal se caracterizó por el retiro de subsidios y falta de apoyo a los productores, la desregularización de precios, la privatización de empresas públicas que se encargaban del abasto de insumos, del aseguramiento, del crédito, de la comercialización, etc., Mientras que en nuestro país los subsidios al campo representaron el 10.7% del PIB en 1986, en Estados Unidos estos fueron equivalentes al 27.8% del PIB.

Sin embargo, ya desde la época de Miguel de la Madrid, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se plantearon como objetivos de gobierno y como estrategia para el desarrollo económico y social, la recuperación del crecimiento, mediante la reordenación económica y el cambio estructural; la soberanía alimentaria; el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia, permanencia y equidad, así como la seguridad en la tenencia de la tierra.

Su Plan Nacional de Desarrollo, señalaba además, que el crédito, aseguramiento, insumos, inversión pública y demás apoyos se otorgarían a los campesinos organizados. Para impulsar la organización campesina, se decía:

“...será necesario partir de un concepto de organización integral, en donde ésta constituya la línea central del desarrollo rural tenga como objeto, en el corto plazo, integrar unidades básicas de desarrollo integral de acuerdo con las diversas modalidades de tenencia de la tierra. Estas unidades harán posible incrementar la eficiencia de los servicios y apoyos que reciban los campesinos; propiciarán la aplicación ventajosa de tecnologías favorables a la producción con las consecuentes economías de escala; auxiliarán a los campesinos para que desarrollen todas sus actividades productivas, y significarán un instrumento adicional para la defensa de sus intereses”¹¹

Sin embargo, en ese periodo gubernamental, se dio la “...reducción del gasto público en el sector primario, lo cual se tradujo en contracciones importantes en el fomento a la producción campesina y en la falta de inversiones en el sector en general. La soberanía alimentaria, que fue parte de los objetivos de esa Administración, no se logró en el sexenio”¹²

¹¹ Molina Guzmán María ángeles, “Organizaciones campesinas y sistemas de representación”, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, México, 2000, pag. 209.

¹² Molina Guzmán María ángeles, op, pag. 210.

En el año de “...1990, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar al campo mexicano, lo que implicaba la libertad de los campesinos para determinar sus programas de producción, sus compromisos y sus sistemas de trabajo, sin el tutelaje del Estado...”¹³

En dicho Sexenio, la modernización económica incluía la prioridad de modernizar el campo. Este debía apoyar la competitividad de la economía mexicana, incluyendo la producción campesina. Se requerirían para ello organizaciones de productores fuertes, certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un mejor aprovechamiento de su potencial. Esta era la estrategia para competir con eficiencia en el mercado internacional que se abriría aún más con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En ese contexto se modificó el Artículo 27 constitucional.

2.6 FALTA DE ALICIENTES A LA INVERSIÓN DE CAPITALES

A partir de las primeras dotaciones de tierra y en la medida en que el reparto agrario fue acrecentándose, el Estado mexicano se vio en la necesidad de establecer mecanismos instrumentales para otorgar la seguridad jurídica en la tierra repartida y en los núcleos de población ejidal y comunal que la fueron adquiriendo.

Tal seguridad jurídica involucraba al propio Estado, habida cuenta que entre las normas jurídicas que al efecto se iban emitiendo, se hallaban las que tendían a que aquél fuera uno de los principales sujetos que debían respetar las tierras repartidas o titulada y reconocida, así como el derecho y titularidad de quienes habían resultado beneficiados con la reforma agraria, aunque sin descontar que también se preveían acciones y trámites para que nadie perturbara la propiedad ejidal o comunal, incluyendo esto a los propios campesinos que debían acatar las disposiciones agrarias relativas.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es condición indispensable de tranquilidad y paz social; constituye, además, un importante aliciente para atraer capitales y aumentar la productividad y los niveles de eficiencia en el campo.

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

¹³ Díaz de León, Antonio, op, p. 969 y 970.

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

En otras palabras, cabe señalar, que la inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario, no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.”¹⁴

Además, para atraer la inversión de capitales en medio agropecuario, se desprende de la citada iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, que es necesario, primeramente, cumplir con los siguientes puntos:

***Poner fin del reparto agrario**, lo que trajo como consecuencia la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV primer párrafo y XVI del artículo 27 Constitucional, que contenían los supuestos normativos constitucionales para la dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal, así como la estructura de la autoridad agraria administrativa, responsables del reparto de tierras, por tanto desaparece la obligación constitucional del estado de dotar tierras, para ello, se suprimió, también, del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional el mandato que se refiere a la “creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les son indispensables...”

***Dar certidumbre al campo** a efecto de lograr la pronta y expedita impartición de justicia agraria a través **de la creación de Tribunales Agrarios**, dotados de autonomía y plena jurisdicción, aspecto que se trata mas exhaustivamente, en el siguiente capítulo.

***Promover nuevas formas de asociación en el campo**, que implica el reconocimiento pleno de la pequeña propiedad.

¹⁴ Ruiz Massieu Mario, op. Págs. 1445 y 146.

***Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal**, elevar a nivel constitucional el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos y el principio de que son ejidatarios y comuneros a quienes corresponden las decisiones sobre el manejo de las tierras.

2.7 USO ILEGAL DE TIERRAS EJIDALES

Antes de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional, el derecho agrario mexicano, tal vez sin ser su primordial propósito, paradójicamente mantuvo la tenencia de la tierra bajo el sistema de “manos muertas”, dado que se prohibió a los núcleos de población ejidal o comunal, a los ejidatarios y comuneros, realizar cualquier acto de dominio sobre sus tierras, por ejemplo arrendamiento, aparcería, asociación, explotación indirecta por terceros o la transmisión de la propiedad de esa tierra, tratando de impedir legalmente con ello todo movimiento económico.

Sin embargo en la realidad agraria mexicana la situación era otra; antes de 1992, con franco disimulo de todos los sectores públicos y privados involucrados, frente a la citada proscripción sobre la tierra rural, se toleraron toda clase de desmanes y de actos ilícitos, normalmente, en detrimento de los intereses de los campesinos, ya que éstos sin la protección del Estado, malbarataron sus parcelas, las dieron en condiciones paupérrimas en aparcería o las arrendaron por debajo del precio real, a ciencia y paciencia de todos los sectores agrarios del Estado.

Cada vez era más frecuente encontrar en el campo prácticas ilegales, tales como, por ejemplo, usufructos parcelarios, aparcerías, mediarías y otras formas de cultivo o producción, al margen de las leyes agrarias vigentes antes de 1992. Es decir, estas convenciones al estar prohibidas se realizaron de manera clandestina y sin la protección jurisdiccional, por lo que casi siempre se realizaron en perjuicio de los campesinos, disminuyendo su ingreso y patrimonio; de esa forma, ese ambiente de inseguridad jurídica propició, sin medir juicio con formalidades esenciales tutelante de las pretensiones y excepciones, la explotación impune de los ejidos y las comunidades agrarias, de los ejidatarios y de los comuneros.

Lo anterior trajo como resultado una disminución en la fuerza de trabajo rural y en el producto interno de éstos, originando que sus ingresos fueran los más bajos del país, pues nadie ignora que los campesinos son quienes más sufren pobreza, incultura y atraso en el progreso nacional.¹⁵

En relación a este rubro, la exposición de motivos, relativa a las reformas precitadas, expresa lo siguiente:

¹⁵ Díaz de León, Antonio, op, p. 866 y 867

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociación y mediería, inclusive de venta de tierras que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder al financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese fin, daños ecológicos.”

El Decreto que reforma el artículo 27 Constitucional, establece lo siguiente:

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

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

I a III.-Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos

rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

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

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

V.-----

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

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

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

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

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

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la Ley, es el órgano

de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

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

VIII y IX.-----

X.- (se deroga)

XI.- (se deroga)

XII.- (se deroga)

XIII.- (se deroga)

XIV.- (se deroga)

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

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

XVI.- (se deroga)

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

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública

almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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

XVIII.-----

XIX.- -----

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

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

XX.-----

CAPITULO III

LOS NUEVOS ASPECTOS INCORPORADOS EN LA ACTUAL LEY AGRARIA EN VIGOR.

3.1.-LA CREACIÓN DE TRIBUNALES AGRARIOS Y PROCURADURÍA AGRARIA.

LOS TRIBUNALES AGRARIOS:

El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata, precursor eximio del agrarismo mexicano consigna que la justicia agraria, para resolver los conflictos planteados por quienes se consideran tener derecho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos por las fuerzas revolucionarias, se impartiría por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución. La constitución de 1917, que coronó política y jurídicamente los anhelos de justicia social agraria al Artículo 27, encomendando su impartición como suprema autoridad en la materia, al Presidente de la República y a diversos órganos administrativos integrantes del Poder Ejecutivo Federal. Se trataba de una justicia en parte retenida y en parte delegada, impartida en cabalidad por órganos del Estado, formalmente administrativos.

Fue hasta el día 7 de enero de 1992, cuando por reforma constitucional al Artículo 27 de nuestra Carta Magna, se atribuye a órganos jurisdiccionales, dotados de plena jurisdicción, independientes y autónomos, la jurisdicción agraria. Con base en esta reforma constitucional se crea al Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios; el primero, como órgano de segundo grado; y los segundos como Tribunales de única y primera instancia, según el caso.

Con la reforma de 1992, también se elaboró una nueva Ley Agraria, que sustituye a la Ley Federal de Reforma Agraria. Dicha Ley entró en vigor a partir del 27 de febrero de ese mismo año.

El Título Décimo, Capítulo I, de la Ley Agraria en vigor, trata lo relativo a la Justicia agraria, al establecer en su artículo 165, que “Los tribunales agrarios, además, conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que le sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes”.

Los Tribunales Agrarios fueron creados, con el objeto de substanciar, dirimir y resolver controversias mediante juicio agrario y en general para hacer más expedita la justicia agraria. Dichos Tribunales tienen características particulares, tomando en consideración las desigualdades que pudiera haber entre las partes, la desventaja por los escasos conocimientos jurídicos, sin descuidar que se trata órganos depositarios

de la potestad del Estado, a efecto de resolver controversias aplicando la ley general y abstracta al caso concreto, bajo el sentido de que se trata de normas tutelares de derecho social, tanto sustantivas como procesales. Rigen en la materia diversos principios, los cuales sólo se enuncian, a saber: La legalidad, igualdad entre las partes, defensa material, verdad material, oralidad y escritura, publicidad, intermediación, concentración, celeridad, lealtad y probidad. Los Tribunales Agrarios se conforman por un Tribunal Superior con sede en la Ciudad de México, integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá, así como un magistrado supernumerario que cubre las ausencias de los titulares. Actúa colegiadamente, pues toma por unanimidad o mayoría de votos. También por Tribunales Unitarios establecidos en el territorio nacional, con jurisdicción territorial preestablecida conforme a los distritos para tal efecto y con la competencia territorial que le asigna la Ley Agraria y la Ley Orgánica correspondiente.

Ambas categorías de órganos jurisdiccionales dotados, por disposición constitucional, de autonomía y plena jurisdicción.

Los Tribunales Agrarios encuentran su naturaleza jurídica en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, ya que dicha fracción señala que “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos núcleos de población, así como los relacionados con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para efectos y, en general, para la administración de la justicia agraria, la Ley Instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores y en receso de ésta, por la Comisión Permanente.”¹

Asimismo, se caracterizan por ser Órganos Administrativos, toda vez que no se contemplan en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, que es donde se señala la estructura del Poder Judicial de la Federación, misma que está integrada por:

- I.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.- El Tribunal Electoral;
- III.- Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito;
- IV.- Los Juzgados de Distrito;
- V.-El Consejo de la Judicatura Federal;

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, S.A, México 2002.

Sin embargo, yo comparto la idea de algunos tratadistas del tema, en el sentido de que los Tribunales Agrarios deben ser considerados como todos unos Tribunales Judiciales, pues si bien es cierto que la Ley no les da ese carácter, también es cierto que gozan de plena autonomía y jurisdicción para emitir sus fallos; además de que tienen una estructura semejante a los Tribunales Judiciales, ya que realizan funciones semejantes.

Al respecto el Magistrado Sergio Luna Obregón, manifiesta que “Desde mi punto de vista forman parte de un Poder Judicial Federal ampliado...ya que son:

1.- Órganos Federales, que por su naturaleza gozan de autonomía y plena jurisdicción.

2.-Formal y materialmente participan de la función judicial del Estado Mexicano.

3.-No están orgánicamente considerados como parte del Poder Judicial Federal.

4.- Resuelven conflictos entre ciudadanos, de acuerdo a la competencia atribuida por la Ley.

5.- Sus sentencias son inscritas dentro del orden normativo piramidal, y,

6.-Se deben cumplir dichos fallos, a fin de salvaguardar la vigencia del Estado de Derecho.

Similares características de órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción tienen los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Tribunales Colegiados, los cuales forman parte del Poder Judicial Federal, así como los Juzgados de Primera Instancia y el Tribunal Superior de Justicia de los Estados de La República Mexicana, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) los Tribunales Electorales, entre otros. Luego entonces, no hay razón para discutir o rebatir a los Tribunales Agrarios su naturaleza, repito, que la define la Constitución Política del país, en el artículo 27 fracción XIX, como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción de carácter Federal, en razón de la materia.²

En cuanto a la competencia del Tribunal Superior Agrario, le compete conocer, entre otros asuntos, de las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños

² Luna Obregón Luna. Impartición de Justicia Agraria. Cuernavaca, Morelos. 2001, págs 52 y 54

propietarios o sociedades; la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y las controversias en materia agraria entre sujetos agrarios, así como entre éstos y los núcleos de población ejidal o comunal, así como de los recursos de revisión, cuando sea procedente, en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios, y de la resolución final de los expedientes sobre dotación, ampliación y creación de nuevos centros de ejidos.

Este Órgano se compone de cinco Magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside. Cuenta, además con un Magistrado Supernumerario para suplir las ausencias de los primeros. Tiene su sede oficial en el Distrito Federal.

El artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, señala que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I.- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, de juicios que se refieren a conflictos de límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concerniente a límites de las tierras de uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II.- Del Recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

III.- Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

IV.-De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

V.-Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

Para interrumpir la jurisprudencia se requerirá el voto favorable de cuatro magistrados y expresar las razones en que se apoye la interrupción.

Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis debe observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, la que también constituirá jurisprudencia, sin que la resolución que se dicte afecte las situaciones jurídicas concretas derivados de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiere ocurrido la contradicción.

La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior Agrario será obligatorio para los tribunales unitarios a partir de su publicación en el Boletín Judicial Agrario;

VI.- De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

VII.- Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII.- De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieren.

Corresponderá al magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución definitiva para someterla a la aprobación del Tribunal Superior.

El Presidente del Tribunal Superior Agrarios es nombrado por el propio tribunal, durante su encargo de tres años, pudiendo ser reelecto.

Funciona en forma colegiada, tomando sus resoluciones por mayoría de votos. Su quórum para funcionamiento es de mínimo de tres Magistrados, entre los cuales, deberá estar el Presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Es decir, las atribuciones de los Tribunales Unitarios Agrarios, es impartir justicia agraria, a través de los juicios agrarios que se ventilen ante los mismos.

Dentro del Título Décimo de la Ley Agraria, se define a los juicios agrarios como “aquellos que tiene por objeto substanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Ley.” (Artículo 163 de la Ley Agraria.)

De igual forma, se señala que los Tribunales Agrarios conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial, proveyendo lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes.

Así, para atender las funciones que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tribunales Unitarios Agrarios están a cargo de un Magistrado numerario, suplido en sus ausencias por supernumerarios, integrándose además por un secretario de acuerdos, actuarios y peritos.

Para hacer más efectiva la impartición de justicia agraria, la República se divide en Distritos, cuyos límites territoriales los determina el Tribunal Superior Agrario, para cada uno de los cuales, habrá el número de Tribunales Unitarios Agrarios que determine el mismo Tribunal Superior Agrario.

La competencia de los Tribunales Unitarios la señala el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el cual señala:

Artículo 18.- Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I.- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II.- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares.;

III.-Del reconocimiento del régimen comunal;

IV.-De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V.-De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI.- De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII.-De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII.- De la nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

IX.- De las omisiones en que incurran la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sen eficaz inmediatamente subsanadas;

X.-De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;

XI.-De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

XII.-De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

XIII.-De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

XIV.- De los demás asuntos que determinen las leyes.

Es decir, los Tribunales Unitarios Agrarios tendrán jurisdicción territorial sobre el Distrito que le hubiera asignado, por lo que conocerán de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de dicha jurisdicción.

Asimismo, cabe señalar, que dentro de los asuntos que han de conocer los Tribunales Unitarios Agrarios, es imperioso destacar una competencia transitoria, que es la competencia de conocer de los antiguos expedientes de restitución y confirmación, que con fundamento en los artículos transitorios del Decreto por el que se reforma el artículo 27 constitucional, pasaron a ser competencia de estos tribunales, aplicando desde luego la reglamentación que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria.

LA PROCURADURÍA AGRARIA:

El Primer párrafo de la fracción XIX, del artículo 27 Constitucional, que establece al respecto, lo siguiente:

“Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.”

El Título Séptimo, de la Ley Agraria, trata lo relativo a la Procuraduría Agraria, como organismo de carácter descentralizado de la Administración Pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como sus atribuciones.

La Procuraduría Agraria tiene como encargo fundamental la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades y demás integrantes de la sociedad rural. Desde el punto de vista normativo debe funcionar como una unidad de asesoría jurídica, de promotor y procurador de la conciliación de intereses, de prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, de estudiar y proponer mediadas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo, investigar y denunciar los casos de acaparamiento o concentración de tierras, asesorar

y representar a los campesinos ante autoridades administrativas o judiciales, entre otras facultades, de suyo importantes.³

La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria permite dar sustento y cumplir el imperativo consagrado en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, de que el Estado dispondrá lo necesario para brindar una expedita y honesta impartición de justicia en materia agraria. Con ese fin, la Procuraduría Agraria realiza funciones tendientes a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, otorga asesoría y representa en juicios a los sujetos agrarios y realiza sus funciones de defensora de los derechos de los campesinos por medio de diversas acciones.

En los casos que lo pacten las partes, los convenios atendidos por la Procuraduría Agraria, tienen los efectos de una sentencia, previa ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente.

De acuerdo con las facultades que le confiere el marco legal agrario, la Procuraduría Agraria funge como árbitro por voluntad expresa de las partes.

La Ley Agraria confiere a la Procuraduría la facultad para emitir su opinión respecto de la aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad propietaria de tierras, así como sobre la certeza de realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturaleza y la equidad, en los términos y condiciones que se propongan.

Una de las principales vertientes de la actuación de la Procuraduría Agraria es la representación de los campesinos ante las autoridades agrarias.

3.2 REGLAMENTO INTERNO DEL EJIDO:

El núcleo agrario es una forma organizativa del sector social rural, cuyo objeto principal es el aprovechamiento de los recursos que le fueron dotados para satisfacer fines comunes. Para ello es necesario contar con la participación voluntaria, solidaria y comprometida de sus integrantes, así como disponer de los instrumentos organizativos que permitan conducir, ordenar y regular dicha participación.

Los ejidos y las comunidades son, ante todo, agrupaciones humanas cuyo interés fundamental y común es la tierra que se les ha dotado, reconocido o restituido por el Estado. Tiene personalidad jurídica propia y, por ende, separada o independiente de la de sus miembros. Es un grupo de personas que real o potencialmente convive con base en la tierra que se les ha entregado; es también una unidad productiva constituida por agentes económicos que pretenden optimizar el uso de la tierra y el aprovechamiento de sus recursos.

³ Luna Obregón Luna, op. págs 44 y 46

La fracción VII del Artículo 27 Constitucional subraya la naturaleza social del ejido y la comunidad y les reconoce expresamente su personalidad jurídica. Los atributos fundamentales del núcleo agrario como persona moral los determina el texto constitucional, que reconoce expresamente a la Asamblea General del ejido o comunidad como su órgano supremo y al Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales como el representante y órgano ejecutivo del núcleo.

Como persona moral, la actuación del núcleo está limitada a su objetivo legal y a la voluntad de sus integrantes. La Ley Agraria es deliberadamente parca con respecto de su configuración, con el propósito de no imponer moldes rígidos a la figura del ejido o comunidad y dejar a la voluntad de las partes el diseño de su objeto, su estructura y su operación, considerando la complejidad y la enorme diversidad del país y por tanto de los ejidos y comunidades. Así, el núcleo agrario puede constituirse y funcionar como lo deseen sus integrantes, siempre y cuando no se violen los límites que impone la Ley.

En lo que toca a la organización interna, la voluntad de los ejidatarios o comuneros se expresa en su reglamento interno o estatuto comunal, para cuya validez legal sólo basta que esté aprobado por la asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional.

El reglamento interno o estatuto comunal es el instrumento jurídico formal de organización en el que se establecen las reglas y normas que regulan la organización económica y social del núcleo de población y de sus miembros; de la asociación, uso y disfrute de sus recursos y bienes productivos; de la comercialización de los bienes que produzca y la prestación de servicios; de la forma de organización para la explotación de sus recursos y la distribución de los beneficios generados; de las relaciones económicas y sociales entre sus miembros, y de las relaciones productivas, financieras y comerciales que establezca el ejido o comunidad con otros sujetos agrarios o con terceros. Además de que el reglamento interior de los núcleos agrarios, es un verdadero ordenamiento complementario de las disposiciones de la nueva Ley Agraria que rige la vida interna de las comunidades agrarias que se someten a él, pues es producto de la voluntad expresada en la asamblea general de ejidatarios encargada de su elaboración.

“El reglamento interno o estatuto comunal debe ser convenido democráticamente, es susceptible de modificación y constituye un documento guía y de consulta, de estricto cumplimiento para todos los integrantes del núcleo. Los apartados que tiene que contener son:

- 1) Las bases generales para la organización económica y social del núcleo.
- 2) Los requisitos para admitir nuevos ejidatarios o comuneros

3) Otras disposiciones cuya inclusión está determinada por las leyes, o las que el propio núcleo considere importante”⁴

Conforme a la Fracción I del Artículo 23 de la Ley Agraria, la formulación y modificación del Reglamento interno del ejido es competencia de la Asamblea General de Ejidatarios de los núcleos agrarios respectivos.

El artículo 10, de la Ley Agraria, establece que “Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la Ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a ésta deben ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinente”.

Asimismo, cabe señalar que corresponde a las Delegaciones Estatales del Registro Agrario Nacional, inscribir los reglamentos internos y estatutos comunales, de conformidad con el artículo 25, fracción segunda, inciso j), del Reglamento Interior de dicho Órgano de Registro

3.3 DELIMITACION, DESTINO Y ASIGNACION DE TIERRAS AL INTERIOR DEL EJIDO A TRAVES DEL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES URBANOS (PROCEDE).

Con la Ley Agraria de 1992, las dependencias y entidades públicas carecen de atribuciones para intervenir en la vida interna de los núcleos agrarios; en contraparte, la Asamblea Ejidal o Comunal tiene un conjunto de responsabilidades, obligaciones y facultades y es el órgano supremo en la vida de los núcleos. En este nuevo ordenamiento, los avecindados tienen derechos de propiedad sobre el solar que ocupan y de participación en las decisiones referentes a su lugar de residencia, a través de la Junta de Pobladores. Asimismo, mediante cesión de derechos o por el reconocimiento de la Asamblea, pueden tener acceso a las tierras del núcleo agrario.

Bajo el principio de terminar con la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y con el fin de erradicar una de las causas principales de conflictos y controversias, se ha buscado dar transparencia y normar al conjunto de transacciones y acuerdos que tenían lugar en la práctica, para hacer del campo un espacio propicio para la inversión y el desarrollo rural integral.

⁴ Revista de la Procuraduría Agraria, La Transformación Agraria, Volumen I, Sector Agrario, México 1997, Pág. 142

La Ley Agraria en la fracción X, del artículo 23, faculta a la Asamblea ejidal para determinar la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, por lo que el núcleo de población agrario, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 56 de la misma Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de los que carezcan de los certificados correspondientes y, consecuentemente, destinarlas al asentamiento humano, al uso común o a parcelarlas a favor de los ejidatarios.

El marco legal agrario previó la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares urbanos del asentamiento urbano, mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la sensibilización de sus miembros. Fue así como, bajo la coordinación del Secretario de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) instrumentaron el programa denominado “**PROCEDE**”. Para ello se expidió el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, **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 rural. 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 a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

El Procede tiene su fundamento en las reformas al artículo 27 Constitucional y su correspondiente Ley Agraria, se basa en la facultad que la ley, según su artículo 56, otorga a la Asamblea ejidal para delimitar y decidir el destino de las tierras de que fueron dotadas. Su propósito, como ya se dijo anteriormente, es dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma, a través de la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes a las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos a cada familia asentada en los ejidos y comunidades que lo soliciten.

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 de población ejidal. 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; asimismo, señala las actividades que en apego a la ley son facultad de los núcleos ejidales a través de sus asambleas, puntualizando para cada actividad los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización.

La Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza de sector, es responsable de la coordinación del programa, del diseño de las políticas generales, 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 y coadyuva a la solución de los conflictos.

La procuraduría Agraria coordina este programa, pues su participación como representante de los núcleos conlleva la tarea más difícil y prolongada: conducir la concertación con los núcleos agrarios, sus órganos y sus miembros individuales. Los conflictos agrarios que no se resuelvan mediante la intervención conciliadora de la Procuraduría, se turnan a juicio en los Tribunales Agrarios. Resueltos en esa instancia, puede aplicarse hasta su terminación el programa de certificación.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) se ocupa de la realización de los trabajos técnico-operativos, como es la medición de perímetros, parcelas y solares, y de la elaboración de sus respectivos planos.

Por su parte, el Registro Agrario Nacional (RAN), es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de los certificados y títulos respectivos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

“Del marco jurídico normativo que rige al *procede*, de los objetivos explícitos que se propone, así como del esquema de operación en que se desarrolla, se desprenden algunas características y consecuencias básicas del Programa, entre las que destacan el que sea gratuito, voluntario, interinstitucional y descentralizado, con participación plena de los ejidatarios; a su vez fortalece la permanencia del ejido; contribuye a conformar el patrimonio de los beneficiarios; también es promotor de la autonomía de los ejidatarios, coadyuvante en la resolución de conflictos y generador de información.”⁵

A manera general los beneficios del PROCEDE, son los siguientes:

*Contribuye a constituir la tierra como patrimonio familiar del campesinado.

⁵ Rodríguez Gutiérrez Arturo Nicolás, “Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances”, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria No. 10, México, 1998, pag. 17.

* Reduce el número de conflictos por la tenencia de la tierra en el medio rural, propiciando un clima de gobernabilidad y armonía.

*Mantiene la paz social al acreditar plenamente los derechos de propiedad de los ejidos y comunidades.

*Propicia una mayor conservación de los recursos naturales y respeto al medio ambiente.

*Posibilita la inversión pública y privada en condiciones de seguridad y equidad.

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 ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, 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 1.- PROGRAMACIÓN DE COBERTURA.

En esta etapa la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional, 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.- VALIDACION DOCUMENTAL Y DE INCORPORACION AL PROGRAMA.

La Secretaría de la Reforma Agraria hace entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la Procuraduría Agraria elabora el diagnóstico ejidal y se define interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación del ejido al Programa.

ETAPA III.- COORDINACION Y CONCERTACION.

La Procuraduría Agraria 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.

ETAPA IV.- ASAMBLEA DE INFORMACION Y ANUENCIA.

La Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en una Asamblea 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 Registro Agrario Nacional y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación al interior del ejido.

ETAPA V.- TRABAJOS DE LA COMISION AUXILIAR, PROCURADUARÍA AGRARIA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA.

Los integrantes de la Comisión Auxiliar, Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, delimitan de conformidad con las colindancias 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 COMISION AUXILIAR.

Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 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 MEDIACION Y GENERACION DE PRODUCTOS CARTOGRAFICOS.

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

ETAPA VIII.- ASAMBLEA DE DELIMITACION, DESTINO Y ASIGNACION 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 39 días de anticipación- en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo de 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 Registro Agrario Nacional.

ETAPA IX.- INSCRIPCION DE ACTAS Y PLANOS Y EXPEDICION DE CERTIFICADOS Y TITULOS.

La Procuraduría Agraria entrega el expediente final al Registro Agrario Nacional 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 éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

ETAPA X.- ENTREGA DE DOCUMENTOS A BENEFICIADOS.

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

Los certificados parcelarios son obligatorios para la formación legal de sociedades mercantiles y civiles con participación ejidal, para la enajenación de parcelas dentro del ejido, para la concesión del uso o usufructo de parcelas a otros ejidatarios o a terceros, para la obtención del dominio pleno de parcelas y para la transformación del régimen comunal en ejidal o viceversa.

3.4 ADOPCION DEL DOMINIO PLENO DE LAS TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES.

Otras de las cuestiones que motivaron las últimas reformas al artículo 27 Constitucional y como consecuencia de la regularización de la tierra con los trabajos del PROCEDE, buscar el establecimiento de los mecanismos para facilitar tanto el funcionamiento del mercado de tierras como el uso de la misma como colateral en la obtención de créditos. Razón por la cual se enfatizó la necesidad de titular la tierra (regularizar los derechos de propiedad) y expedir y registrar los títulos respectivos en el Registro Agrario Nacional.

El C. Javier Molina, Licenciado en Sociología Rural, por la Universidad Centroamericana, estima que para que "...el mercado de tierras funcione se considera necesario que existan derechos de propiedad claramente definidos y legalmente

reconocidos (generalmente expresados en títulos de propiedad), de modo que puedan ser transferidos por medio de transacciones comerciales. Dicho de otra forma, los títulos legales de propiedad son considerados esenciales para el funcionamiento de los mercados de tierra”.

Asimismo, señala que “Lo anterior no implica que no ocurran transacciones sin que intervengan títulos de propiedad. Sin embargo, ante la ausencia de títulos hay riesgos de disputas sobre lo que ha sido negociado (por ejemplo, tamaño y características del inmueble), por lo que resulta necesario obtener información clara y precisa sobre los bienes transados. La falta de títulos de propiedad contribuye a que la tarea de obtener esa información sea costosa tanto en tiempo como en recursos”⁶

Con las últimas reformas del Artículo 27 Constitucional, los núcleos como entes morales pueden determinar el destino de sus tierras, autorizando a los ejidatarios a adoptar el dominio pleno de sus tierras.

Con dicha mediada, se pretende que los pobres rurales pueden contar con la posibilidad de acudir a los mercados de capitales para obtener financiamiento usando sus títulos de propiedad como garantía del crédito.

Es decir, una vez que se hayan certificado las tierras a través del PROCEDE los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de sus parcelas, lo que significa modificar el régimen de propiedad ejidal o comunal para adquirir el de la propiedad particular con todos sus atributos, *ius utendi*, *fructu* y *abusus* (usar, disfrutar y disponer), sometiéndose en lo sucesivo a las reglas del derecho común, dispuestas en el Código Civil en las entidades federativas.

De acuerdo con lo señalado por los artículos 23, fracción IX y 81 de la Ley Agraria, la Asamblea ejidal podrá resolver que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, las cuales ya no estarán sujetas al régimen ejidal sino al régimen de la propiedad privada, regida por el derecho común.

Cabe señalar que es decisión de cada ejidatario adoptar el dominio pleno. Para lo cual se requiere la autorización de la Asamblea General de ejidatarios o comuneros del núcleo de población interesado y que las parcelas sobre la que se pretende adoptar el dominio pleno, hayan sido delimitadas y asignadas en términos del artículo 56 de la citada Ley Agraria, mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbano “PROCEDE”, con la expedición del respectivo certificado parcelario.

El Acta de Asamblea respectivo, se debe inscribir en el Registro Agrario Nacional, quien deberá cancelar el respectivo certificado parcelario y expedir el título

⁶ Molina Javier, Mercado de Tierras y Crédito Rural, Revista de la Secretaría de la Reforma Agraria “Nuevo Agro”, Año 1, número 4, Editores e Impresores, S.A. de C.V., México, 2005, pág. 15

de propiedad de origen parcelario e inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento humano, uso común y otras parcelas), ni alteración del régimen legal, estatutario o de organización del ejido).

El ejidatario que haya adquirido el dominio pleno sobre su parcela ya no seguirá siendo miembro del núcleo de población agrario (a menos que conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común); por lo que el Comisariado Ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional.

Asimismo, cabe destacar, que en principio la citada adopción del dominio pleno, tiene ciertas restricciones, a saber:

En los casos de primera enajenación (venta) de parcelas sobre las que se haya adquirido el dominio pleno, gozaran del derecho del tanto, es decir, tendrán preferencia para comprarlas, los familiares del enajenante (vendedor), las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población agrario ejidal, en ese orden.

Este derecho del tanto deberá ser ejercido por los interesados dentro de un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará su derecho.

Si no se hiciere la notificación correspondiente, la venta podrá ser anulada.

El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con la debida notificación. Esta podrá hacerse al Comisariado Ejidal, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, y surtirá efectos para aquellos que gocen del derecho del tanto.

El Comisariado Ejidal, bajo su responsabilidad, deberá publicar de inmediato, en los lugares más visibles del ejido, la relación de bienes o derechos que serán enajenados.

La primera enajenación (venta) de parcelas sobre las que se haya adoptado el dominio pleno a personas ajenas al núcleo de población agrario, será libre de pago de impuestos o derechos federales para el enajenante (vendedor) y deberá hacerse, cuando menos, al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

3.5 REGLAS QUE REGULAN LOS NUEVOS ASPECTOS EN CUANTO A LA ORGANIZACIÓN ECONOMICA DE LOS EJIDOS:

El primer aspecto más positivo de la Revolución y la Reforma Agraria en México, que va desde 1915 a 1991, es el reparto agrario.

Un segundo aspecto a destacar es que la obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió más allá de ocho décadas para atender a los grupos de individuos carentes de tierras, pero al no haber nuevas tierras, propició la pulverización de las unidades existentes al interior del ejido y de la pequeña propiedad, con su lógica, subsiguiente y correlativa manifestación: el fin del reparto agrario

Aunado a lo anterior, la insuficiente inversión pública, la escasa presencia de fondos privados, la existencia de un marco rígido que restaba capacidad de decisión a los ejidatarios que obstaculizaban sus posibilidades de asociación, la generación de mercados ilegales de transacción de parcelas arrojaron un panorama desalentador: minifundismo y pobreza del sector.

El espíritu del legislador, con las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, busca entre otros aspectos, abatir precisamente el minifundismo y la pobreza del sector, a través de la organización de los productores rurales, mediante alguna de las figuras asociativas reguladas por la ley Agraria, mismas que a continuación se mencionan, y las cuales se rigen bajo las siguientes reglas:

3.6 UNIONES DE EJIDOS Y/O COMUNIDADES:

Concepto.- Es la que se constituye con la unión de dos o más ejidos o comunidades, teniendo por objeto coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier fin no prohibido por la Ley (artículo 108 de la Ley Agraria, párrafo primero)

La unión de ejidos y/o comunidades en cuanto a su constitución se rige por la Ley Agraria, y tiene como antecedentes jurídicos la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Crédito Rural, hoy derogada.

La rigidez de las disposiciones jurídicas que regularon en el pasado a la Unión de Ejidos obstaculizaron que los integrantes de los núcleos agrarios formaran o integraran otras figuras asociativas, bajo el argumento que las tierras ejidales y comunales, sujeta al régimen social, con naturaleza de inalienables, imprescriptibles e inembargables, no podían ser comprometidas para la obtención de créditos, o que las mismas fueran aprovechadas por otros sujetos que no fueran los beneficiados por las correspondientes acciones agrarias, dotación, ampliación, restitución, conflicto por límites y restitución de bienes comunales.

Sin el anterior impedimento, con el nuevo marco jurídico agrario, los ejidos y comunidades pueden hoy, en lo particular o al integrarse en Uniones de Ejido y/o comunidades, comprometer en cualquier acto jurídico no traslativo de dominio las superficies de tierras ejidales y comunales.

La Ley Agraria establece una estructura jurídica para los núcleos agrarios siendo el marco en el cual han de desarrollarse formas de organización, que permitan la realización armónica de las actividades de todos y cada uno de sus miembros, hasta lograr la integración plena del ejido y comunidad, así como la consecución de sus objetivos para la organización en la forma más adecuada a la realidad social.

Las uniones de ejidos, tendrán un funcionamiento a fin y paralelo a los ejidos socios, cuyo propósito será la coordinación de actividades productivas, apoyo recíproco, comercialización y podrán establecer empresas especializadas que apoyen al cumplimiento de su objeto para integrar a la cadena productiva nacional.

En términos por lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley Agraria, se establece que un mismo ejido puede formar parte, al mismo tiempo, de dos o más uniones de ejidos.

Las comunidades, de igual forma se encuentran facultadas para constituir Uniones de Comunidades atento a lo dispuesto por el artículo 107 del propio ordenamiento legal, al establecer que *“son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta Ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este capítulo”*, aunado a que los artículos 109 y 110 de la propia Ley, establecen que la asamblea general de las Uniones se integran con 4 representantes designados por el Ejido o la Comunidad.

Tomando en consideración que tanto los ejidos como las comunidades pueden constituir Uniones de Ejidos o Uniones de Comunidades, y no existiendo norma que lo prohíba expresamente, existe la posibilidad de que se constituyan uniones mixtas, y en consecuencia que una Unión participen Ejidos y Comunidades.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley General de crédito Rural, actualmente derogada, se estableció que el órgano supremo de la unión de ejidos lo sería la asamblea general, que se integraría con dos representantes de cada uno de los ejidos o comunidades miembro, y en la actualidad, el artículo 109 de la Ley Agraria determina que se integrará con dos representantes de cada una de las asambleas de los núcleos agrarios y dos representantes designados de entre los miembros del Comisariado y el Consejo de Vigilancia de los mismos.

De lo anterior, resulta como interrogante si en la actualidad los ejidos o comunidades miembros de todas las uniones de ejidos constituidas hasta antes de 1992, debieran modificar el número de representantes. Par resolver lo anterior,

habremos de tomar en cuenta lo establecido en el artículo quinto transitorio de la Ley Agraria y lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional.

El artículo quinto transitorio establece que: “Las formas asociativas existentes con base en los ordenamientos que se derogan podrán continuar funcionando, en lo que no oponga a la presente Ley, de acuerdo con lo dispuesto en los ordenamientos respectivos”

Por su parte, el artículo 14 Constitucional, determina que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, cuyo alcance jurídico consiste en la prohibición de que una ley obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores.

Lo anterior es importante resaltarlo toda vez que será común que se presenten a inscripción ciertos movimientos de Uniones de Ejidos y Comunidades constituidas e inscritas hasta antes de la expedición de la Ley Agraria y el Registrador indebidamente exija la representatividad de los 4 delegados que actualmente establece la Ley Agraria.

Los miembros de la Unión de Ejidos o Comunidad que integran los Consejos de Administración y de Vigilancia, al igual que en las Uniones de Sociedades de Producción y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, en términos de lo dispuesto por la Ley Agraria, durarán en sus funciones tres años, sin establecer si los mismos pueden o no reelegirse, por lo que a contrario sensu, ello será posible siempre y cuando los Estatutos lo admitan expresamente.

Tanto en la derogada Ley General de Crédito Rural, como en la Ley Agraria, no se establece el plazo en que los miembros representantes de los Ejidos y Comunidades que conforman la asamblea de la Unión de Ejidos ejercerán sus funciones, por lo que se deberá estarse a lo dispuesto en los Estatutos, si nada disponen se deberá entender que dicho plazo es indeterminado y en tal caso sujeto a la remoción expresa por acuerdo de asamblea de los núcleos agrarios que los designó, lo que resulta extensivo para las Uniones de Sociedades de Producción Rural y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

Cabe hacer mención que ante una posible reelección, esta únicamente será procedente tratándose de los dos representantes de cada una de las asambleas de los Ejidos y Comunidades, no así por lo que respecta a los dos restantes miembros, toda vez que éstos deben ser elegidos de entre los miembros del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, razón por la cual, cuando los miembros de éstos órganos cambien, las asambleas de los núcleos agrarios deberán designar de entre los nuevos miembros a sus respectivos representantes.

En términos de lo dispuesto por el artículo 109 de la Ley de Amparo, se establece que en los Estatutos se deberá establecer el capital y el régimen de

responsabilidad, sin determinar el monto o máximo y la desagregación de las opciones para asumir el régimen de responsabilidad económica ante terceros, lo que resulta extensivo para las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

Por lo que hace al monto del capital, ante la ausencia de norma, éste, al menos el capital mínimo, deberá determinarse libremente por los integrantes miembros de la Unión en el Acto Constitutivo, con la observación que siempre será recomendable determinar un monto de capital suficiente para que la Unión de Ejidos pueda ofrecer mayor seguridad en sus relaciones contractuales, aspecto de importancia, que por ejemplo, consideran las Instituciones Bancarias al otorgar un crédito.

Por cuanto hace al régimen de responsabilidad, cabe hacer mención que en términos de lo dispuesto por la derogada Ley General de Crédito Rural, se estableció en el artículo 88 que el régimen de responsabilidad que se adoptaría sería conforme a lo establecido en dicha ley, esto es, correspondiente para las Sociedades de Producción Rural que se establecía en el artículo 73, entre responsabilidad ilimitada, limitada, o suplementada.

La Ley Agraria tratándose de Uniones de Ejidos y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, no establece las opciones que esta figura asociativa puede adoptar en relación al régimen de responsabilidad, por lo que será común que adopte alguna de las alternativas previstas para las Sociedades de Producción Rural contenidas en los artículos 111 y 112.

“Artículo 111.-...Las de responsabilidad ilimitada son aquellas en que cada uno de sus socios responde por sí, de todas las obligaciones sociales de manera solidaria; las de responsabilidad limitada son aquéllas en que los socios responden de las obligaciones hasta por el monto de sus aportaciones al capital social, y las de responsabilidad suplementadas son aquéllas en las que sus socios, además del pago de sus aportaciones al capital social, responden de todas las obligaciones sociales subsidiariamente, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento, el cual en ningún caso será de dos tantos de su mencionada aportación...”

“Artículo 112...

- I. En las sociedades de responsabilidad ilimitada no se requiere aportación inicial:*
- II. En las de responsabilidad limitada, la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo que deberá ser equivalente a setecientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.*

III Las de responsabilidad suplementada la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo, que deberá ser equivalente a trescientos cincuenta veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal...”

No obstante lo anterior, jurídicamente sería procedente que los Estatutos establecieran simplemente que el régimen de responsabilidad adoptado por los socios sea mancomunado o solidario. Lo anterior, tomando en cuenta lo que establece el Código Civil Federal, de aplicación supletoria de la Ley Agraria, en los siguientes artículos:

“Artículo 1984.-Cuando hay pluralidad de deudores o de acreedores, tratándose de una misma obligación, existe la mancomunidad.”

“Artículo 1985.-La simple mancomunidad de deudores o de acreedores no hace que cada uno de los miembros deba cumplir íntegramente la obligación, ni da derecho a cada uno de los segundos para exigir el total cumplimiento de la misma. En este caso el crédito o la deuda se consideran divididas en tantas partes como deudores o acreedores haya y cada parte constituye una deuda o un crédito distinto uno de otro.”

“Artículo 1986.- Las partes se presumen iguales a no ser que se pacte otra cosa o que la ley disponga lo contrario”.

“Artículo 1987.- Además de la mancomunidad, habrá solidaridad activa, cuando dos o más acreedores tienen derecho para exigir, cada uno por sí, el cumplimiento total de la obligación; y solidaridad pasiva cuando dos o más deudores reporten la obligación de prestar, cada uno por sí, en su totalidad, la prestación debida”.

“Artículo 1988.-La solidaridad no se presume, resulta de la Ley o de la voluntad de las partes”.

“Artículo 1995.-El deudor solidario sólo podrá utilizar contra las reclamaciones del acreedor, las excepciones que se deriven de la naturaleza de la obligación y las que le sean personales”.

“Artículo 1996.-El deudor solidario es responsable para con sus coobligados si no hace valer las excepciones que son comunes para todos”.

3.7 ASOCIACIONES RURALES DE INTERES COLECTIVO

Concepto.- Son aquellas que se constituyen por la unión de dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural; su

objeto es la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica (artículo 110 de la Ley Agraria).

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley Agraria, este tipo de asociaciones pueden ser consideradas por dos o más de las siguientes personas: Ejidos, Comunidades, Uniones de Ejidos y/o Comunidades, Sociedades de Producción Rural o Uniones de Sociedades de Producción Rural.

Cabe señalar que estas Asociaciones adquieren personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional y, en los casos que se integran con Sociedades de Producción Rural o Uniones de Sociedades de Producción Rural, necesitan además de la inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o de Comercio.

En los términos expuestos por la norma, este tipo de asociaciones pueden constituirse dos Ejidos, o dos Sociedades de Producción Rural y no necesariamente un Ejido y una Unión de Ejidos, un Ejido y una Sociedad de Producción Rural o una Unión de Ejidos y una Sociedad Rural, y en general las diversas combinaciones que pueden darse con tal de que no constituyan dos Ejidos o dos Sociedades de Producción, como pudiera suponerse.

Remontándonos a los antecedentes de esta figura asociativa, se tiene que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley General de Crédito Rural, actualmente derogada, se estableció expresamente que “Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, se constituirán por Ejidos, Comunidades, Sociedades de Producción Rural, **conjunta o separadamente**”

El propósito que puede dar lugar a considerar que dos Ejidos o dos Sociedades de Producción Rural, en vez de constituir una Unión de Sociedades de Producción, respectivamente, y en sustitución, determinen constituir una Asociación Rural de Interés Colectivo es la posibilidad de que en el futuro incrementen sus membresías con las restantes figuras asociativas que pueden participar en la misma, lo que no podrían realizar en las Uniones.

De acuerdo con lo que establece el artículo 110 de la Ley Agraria, son aplicables a este tipo de asociaciones, en lo conducente, lo previsto por el artículo 108 y 109 de la propia ley.

Tomando en cuenta que el vocablo “conducente”, es sinónimo de procedente se llega la conclusión de que las Sociedades de Producción Rural, las Uniones de Sociedades de Producción Rural y las Uniones de Ejidos o Comunidades por carecer de Comisariado y Consejo de Vigilancia referidas a los órganos de los Ejidos y Comunidades, únicamente están obligadas a designar dos representantes de cada

asamblea de la persona moral que la integre, aún tratándose de Ejidos y Comunidades, toda vez que el número de 4 representantes es específica para la constitución de las Uniones y Comunidades.

Cabe hacer mención que cuando la Asociación Rural de Interés Colectivo de que se trate, se integre con Sociedades de Producción Rural o con Uniones de éstas, previamente se deben inscribir en los Registros Públicos de Crédito Rural o de Comercio.

Integrantes: Dos o más de las siguientes personas: Ejidos, Comunidades, Uniones de Ejidos o Comunidades, Sociedades de Producción Rural o Uniones de Sociedades de Producción Rural.

Objetivo: La integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamiento, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas.

Contenido de los estatutos: Denominación, domicilio y duración; objetivos, capital y régimen de responsabilidad; lista de miembros y normas para su admisión, separación y exclusión, órganos de autoridad y vigilancia, normas de funcionamiento; ejercicio y balance, fondos, reservas y reparto de utilidades, y, normas para su disolución y liquidación.

Órganos:

***Asamblea General:** La integran 2 representantes de cada una de las asambleas de los Ejidos, Comunidades, Sociedades de Producción Social o Uniones de Sociedades de Producción Rural miembros de la Asociación de Interés Colectivo.

***Consejo de Administración:** Es designado por la asamblea general y se integra por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y los vocales previstos en los Estatutos, propietarios y suplentes, quienes durarán en su encargo tres años.

***Consejo de Vigilancia:** Es designado por la asamblea general y se integra por un Presidente, un Secretario y un vocal, propietario y suplente, quienes durarán en su encargo tres años.

3.7 SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL:

Concepto.- Se constituye con la unión de dos o más productores rurales. Su responsabilidad puede ser limitada, ilimitada o suplementada. Su objeto es coordinar actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o realizar cualquier otro fin no prohibido por la Ley.

La razón social se formará libremente, seguida de las palabras “Sociedad de Producción Rural” o en su abreviatura “SPR”, con la indicación del régimen de responsabilidad que se hubiere adoptado (artículo 111 de la Ley Agraria, párrafo segundo)

En la Ley General de Crédito Rural del 5 de abril de 1976, actualmente derogada, se encuentra el origen de la sociedad de producción rural, ordenamiento que disponía en su artículo 68, lo siguiente:

“Las sociedades de producción social estarán integradas por colonos y pequeños propietarios...”

Es importante mencionar que los antecedentes mediatos de esta figura asociativa fueron las sociedades locales de crédito agrícola, constituidas conforme a la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955.

La Ley General de Crédito Rural en su artículo sexto transitorio, disponía que:

“Las sociedades locales de crédito agrícola, constituidas conforme a la misma Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, seguirán considerándose como sujeto de crédito, transformándose en sociedades de producción rural en un plazo no mayor de 24 meses”.

El hecho de que las sociedades de producción rural fueran constituidas por pequeños propietarios y colonos obedecía al criterio del tipo de tenencia de la tierra, debido fundamentalmente a que las tierras ejidales o comunales, sujetas al régimen social, con naturaleza de inalienables, imprescriptibles e inembargables, de conformidad con la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, obstaculizaba a que fueran comprometidas para la obtención de créditos, o que las mismas fueran aprovechadas por otros sujetos que no fueran los beneficiados por las correspondientes acciones agrarias: dotación, ampliación, restitución, conflicto por límites y titulación de bienes comunales.

Determinante fue que la Ley mencionada consignara para los ejidos y comunidades figuras asociativas específicas, y que expresamente ordenara que las sociedades de producción rural se constituyeran con titulares de los dos tipos de tenencia; pequeña propiedad y colonos e impidiera el acceso de ejidatarios y comuneros a la formación de éstas.

Ocurrió entonces que las sociedades de producción rural para su formación requerían fundamentalmente que sus integrantes fueran pequeños propietarios o colonos, a quien se les exigió que comprobaran su calidad con la escritura pública de propiedad o el certificado o título de colono.

Asimismo, el artículo 69 de la Ley General de Crédito Rural, establecía que las sociedades de producción rural se constituían con un mínimo de 10 socios.

Con las reformas al artículo 27 constitucional y la entrada en vigor de la Ley Agraria se rompió el esquema anterior basado principalmente en la calidad de sus miembros y por el tipo de tenencia de la tierra, en donde los pequeños propietarios y colonos sólo podrían asociarse en sociedades de producción rural o uniones de éstas y los ejidos y comunidades en uniones de ejidos y/o comunidades; al abandonarse el criterio de clasificación anterior, por tipo de tenencia, quedan abiertas las posibilidades de participación para los productores rurales, sin importar su tipo de tenencia, permitiéndose la asociación de unos y otros, esto es de productores rurales con ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios y colonos.

Al respecto, la fracción VII del artículo 27 Constitucional dispone:

“La Ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros...”

La Sociedad de Producción Rural es una sociedad rural reglamentada por los artículos 108, 109, 111, 112 y 113 de la Ley Agraria, por lo tanto la constitución y funcionamiento debe ajustarse a las disposiciones contenidas en dichos numerales.

El artículo 111 de la Ley Agraria señala:

“Los productores rurales podrán constituir sociedades de producción rural”

Con la disposición anterior se enfatiza el cambio de enfoque, en donde el tipo de tenencia ya no es el elemento esencial, y la nueva Ley sólo establece como requisito del socio participante el ser productor rural.

El término de productor rural que consigna la Ley Agraria, ha sido motivo de diversas interpretaciones y comentarios, ya que el ordenamiento jurídico no especificó si estos son personas físicas o morales.

En mi opinión, entiendo que el concepto debe aplicarse a las personas físicas, en el entendido de que la sociedad de producción social no puede estar integrada con personas morales, supuesto que caería en figuras ya previstas por la propia Ley Agraria, como las Uniones de Ejidos y/o comunidades o la propia Asociación Rural de Interés Colectivo.

El artículo 111 de la Ley Agraria, establece que un mínimo de dos productores rurales podrán constituir sociedades de producción rural.

De conformidad a lo que establece el artículo 111 de la Ley Agraria, la constitución y administración de las Sociedades de Producción Rural, se sujetará en lo conducente a lo que establecen los artículos 108 y 109 del propio ordenamiento legal, estableciéndose en el artículo 109 que la vigilancia estará a cargo de un Consejo de Vigilancia.

Según el citado artículo 111 de la Ley Agraria, en su párrafo tercero, esta sociedad puede asumir tres tipos de responsabilidad:

*Responsabilidad limitada. Los socios responden de las obligaciones sociales, hasta por el monto de sus aportaciones.

*Responsabilidad ilimitada. Los socios responden con su patrimonio propio, de manera solidaria ante todas las obligaciones de la sociedad.

Responsabilidad suplementada. Los socios responden, además de su aportación al capital social, de todas las obligaciones sociales de manera subsidiaria, con su patrimonio propio, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento, que en ningún caso será menor de dos tantos de su mencionada aportación.

Como toda institución Registral, el Registro Agrario Nacional está obligado a la observancia de la legalidad de los actos jurídicos de los cuales le soliciten su inscripción, aplicando la normatividad que regula el acto jurídico específico en fondo y forma, además de los principios registrales.

3.9 UNIONES DE SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL:

Concepto.- Es la que se constituye por la unión de dos o más sociedades de producción rural, con el objetivo de coordinar actividades productivas, asistencia mutua, comercialización o cualquier otro fin no prohibido por la Ley (artículo 113 de la Ley Agraria).

El artículo 113 de la Ley Agraria determina también que dos o más sociedades de Producción Rural podrán constituir una Unión de Sociedades de Producción Rural, y que el procedimiento de constitución, estatutos, organización y funcionamiento se regirán en lo conducente por lo dispuesto por los artículos 108 y 109 de la propia ley, refiriéndose a las Uniones de Ejidos.

3.10 SOCIEDADES PROPIETARIAS DE TIERRAS AGRICOLAS, GANADERAS Y FORESTALES.

La fracción IV del artículo 27 de la Constitución Federal, establece: *“Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.*

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

Cabe hacer mención que la exposición de motivos a las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, se estableció que *“Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda...”* y que *...Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde impere la equidad y certidumbre...Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.”* *...En caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos...y que “Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos.*

Se estableció, asimismo que: *“Para lograr los cambios que promueva la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 Constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer...También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.”*

Por su parte, la Ley Agraria en su Título Sexto, al normar en específico a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, determinó, en su artículo 125, que las disposiciones de dicho Título le son aplicables a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras rústicas.

3.2 ACCIONES TIPO “T”:

Como un nuevo aspecto incorporado en Ley Agraria, se encuentran también las acciones serie “T”, que refleja el capital aportado en tierras a las Sociedades Civiles o Mercantiles, las cuales se distinguen por acciones denominadas serie “T”, las cuales no confieren derechos especiales, excepto que al liquidarse la sociedad tendrán preferencia de recibir tierra en pago.

La doctrina, en forma que podemos considerar unánime, estudia la acción desde tres puntos de vista:

- 1) Como parte alícuota del capital social.
- 2) Como título de crédito, y
- 3) Como conjunto de derechos y obligaciones que se atribuyen a la condición de socio.

1.-En relación a las **acciones como parte alícuota del capital social**, la doctrina considera “...que el capital social es la cifra expresada en términos monetarios en que se estima la totalidad de las aportaciones de los socios, las cuales se representan en acciones. Las acciones, como parte alícuota del capital social, representan, en dinero, la contrapartida de las aportaciones patrimoniales efectivas realizadas por los socios, y cuanto mayor sea el importe de éstas, mayor será el número de títulos que se le otorguen. La medida de participación en el capital se determina, pues, en razón del número de títulos que intervienen en el acto constitutivo, de tal manera que es en las participaciones de los socios en donde reside el carácter capitalista de las sociedades por acciones”.⁷

2.- **Las acciones como títulos de crédito**, como disponen los artículos 87, 89, fracciones I, III y IV; 91 fracción II; 97, 111, 112 a 141, 209 y demás relativas de la LGSM y, entre otros, el artículo 22 de la LGTOC, las acciones requieren una forma gráfica de expresión que las materialice y que contengan las menciones que establece el artículo 125 de la LGSM.

3.-**Como conjunto de derechos y obligaciones que se atribuyen a la condición de socio**. El conjunto de relaciones jurídicas activas (derechos) y pasivas (obligaciones) de los socios, ha sido calificado por la doctrina, como status.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M., establece que “El status de accionistas comprende, fundamentalmente y según la ley, dos tipos de obligaciones: la obligación de dar y obligación de no hacer; la obligación de dar consiste en pagar en efectivo o en bienes distintos del dinero, las

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., op, Tomo I (A-CH), p 57

acciones suscritas por el socio en una sola exhibición o mediante una aportación inicial equivalente al veinte por ciento de la o de las acciones suscritas sólo en dinero (acciones pagaderas) y la diferencia, en la fecha o fechas que se indiquen en el título acción o en aquella o aquellas que designe el consejo de administración... o la asamblea ordinaria de accionistas...La obligación de no hacer, consiste en abstenerse de participar y votar en aquellas asambleas en que se discuta una operación determinada en la que el accionista, por cuenta propia o ajena, tenga un interés contrario al de la sociedad. En caso de contravenir esta obligación de abstención, el accionista será responsable de los daños y perjuicios que la resolución de la asamblea pudiera causar a la sociedad cuando sin su voto no se hubiera logrado la validez de la determinación...”.

La diferencia más relevante, significativa y trascendental entre dividir el capital social en acciones o en partes sociales, independientemente de distinguir la naturaleza del tipo de sociedad (mercantil o civil), radica en la naturaleza jurídica y las consecuencias que conlleva del documento representativo, tanto de la acción, como de la participación social.

Mientras la acción se trata de un título valor que por naturaleza es negociable y transmisible, la cuota (parte) social no puede tener el carácter de título negociable y en consecuencia no lleva aparejada la cualidad de circulación.

La diferencia señalada como sustancial entre la acción y la parte social repercute en la circulación de los documentos: título negociable y transmisible por naturaleza en las acciones de la sociedad mercantil, artículo 111 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; en tanto que para la parte social opera la regla de restricción de la transmisibilidad a la condición jurídica.

Acorde con las disposiciones del Título Sexto de la Ley Agraria, las Sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales deberán distinguir en su capital una serie especial de acciones o partes sociales identificadas con la letra (T), la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.

Los artículos del 125 al 133, de La Ley Agraria, en su Título Sexto de las Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, establecen lo siguiente:

Artículo 125.- Las disposiciones de este título son aplicables a las sociedades mercantiles o Civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Asimismo, lo dispuesto en este título será aplicable a las sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de esta Ley, excepto cuando se dediquen a actividades distintas a las señaladas en el párrafo anterior.

Artículo 126.- Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad;

II. Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto, y

III. Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificadas con la letra T, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.

Artículo 127.- Las acciones o partes sociales de serie t no gozaran de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales. Sin embargo, al liquidarse la sociedad solo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

Artículo 128.- Los estatutos sociales de las sociedades a que este título se refiere deberán contener transcritas las prescripciones a que se refiere el artículo 126.

Artículo 129.- Ningún individuo, ya sea directamente o a través de una sociedad, podrá detentar mas acciones o partes sociales de serie T, ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad.

Ninguna sociedad podrá detentar mas acciones o partes sociales de serie T, ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a una superficie igual a veinticinco veces la pequeña propiedad.

Artículo 130.- En las sociedades a que se refiere este título, los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de serie T.

Artículo 131.- El Registro Agrario Nacional contará con una sección especial en la que se inscribirán:

I. Las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

II. Las superficies, linderos y colindancias de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de las sociedades a que se refiere la fracción anterior, con indicación de la clase y uso de sus tierras;

III. Los individuos tenedores de acciones o partes sociales de serie T de las sociedades a que se refiere la fracción I de este artículo;

IV. Las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales de serie T representativas del capital social de las sociedades a que se refiere la fracción I de este artículo;

V. Los demás actos, documentos o información que sea necesaria para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en este título y que prevea el reglamento de esta Ley.

Los administradores de las sociedades, así como los socios tenedores de acciones o partes sociales de serie T, según corresponda, serán responsables de proporcionar al registro la información a que se refiere este artículo, en la forma y términos que señale el reglamento respectivo de esta Ley.

Artículo 132.- Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por esta Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.

Artículo 133.- Las acciones o partes sociales de serie T que un individuo o sociedad tenga en exceso de los que equivalgan a la pequeña propiedad o a veinticinco veces ésta, respectivamente, deberán ser enajenadas por su propietario o

se ordenará su enajenación en los términos que para la enajenación de tierra prescribe el artículo anterior.

Serán nulos los actos o contratos por los que se pretenda simular la tenencia de acciones de serie T.

Es decir, y como lo expresa el artículo 126 de la Ley Agraria, las denominadas acciones serie “T” son la parte del capital social que distingue a las sociedades mercantiles o civiles que tengan propiedad sobre tierras de uso agropecuario y mediante el computo de esta acciones el Registro Agrario Nacional, vigila que las sociedades y sus accionistas no sean propietarios de superficies superiores a las permitidas por la Ley. Los tenedores de estas acciones tienen preferencia sobre los demás accionistas para recibir tierra en pago en caso de que la sociedad se liquide, como lo manda los artículos 127 y 128, de la ley invocada.

El artículo 148 de la Ley Agraria, dispone igualmente que el Registro Agrario Nacional es el Órgano encargado del “control de la tenencia de la tierra, a través de una sección especial, debe realizar el registro de las acciones “T”, para prevenir acumulaciones que rebasen el límite de la pequeña propiedad.

Por otro lado, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, ordenar a la sociedad que ha rebasado los límites establecidos por la ley, que fraccione y venda sus excedentes, al tenor del artículo 132, de la Ley Agraria

CAPITULO IV

DIAGNOSTICO REAL DE LA SITUACION ACTUAL DEL EJIDO EN MEXICO, ASI COMO EL DESTINO DEL MISMO DE CONFORMIDAD CON LA NUEVA LEY AGRARIA.

4.1 Se establecen los medios legales para impartir justicia en el medio rural.

Son tres los principales medios o instrumentos legales para impartir justicia: a) procedimientos por los que los particulares pueden denunciar actos contrarios a la norma que les afecte; b) constitución de organismos fiscalizadores que detecten anomalías y sancionen a los infractores; y c) anulación de los actos que carezcan de los requisitos expresados en la propia ley, o bien se hayan realizado en contra de lo establecido en ella.

La Ley Agraria contempla varios de medios o instrumentos, con el propósito de salvaguardar el cumplimiento de sus disposiciones. Uno de los instrumentos de eficacia de la ley es el establecimiento de instancias a las que los ciudadanos acudan para ventilar las controversias y éstas sean resueltas con apego al marco normativo.

Antes de las reformas aludidas, existía incertidumbre generada por la intervención de las autoridades administrativas en la magistratura agraria y la politización de los procedimientos agrarios. Razón por la cual se llevó a cabo la creación de tribunales independientes como son los tribunales agrarios, lo que significa un procedimiento jurisdiccional para resolver las controversias del campo a cargo de profesionales del derecho alejado de intereses políticos y sujetos a instancias superiores de revisión judicial. Ello, desde luego, brinda mayor certidumbre sobre la calidad e imparcialidad de los servicios de justicia.

Con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y con la nueva Ley Agraria, se culmina el reparto agrario y se otorgan a los ejidos y comunidades mayores facultades de dominio y se les reconoce derechos de uso y usufructo; se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas; se regula el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela; se establece los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorga el uso de sus tierras, y tratándose de ejidatarios, permite la transmisión de sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; se fija los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorga al

ejidatario el dominio pleno de su parcela; en caso de enajenaciones de parcelas se debe respetar el derecho de preferencia que prevea la ley; asimismo, se establece que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV, de la Constitución; se reconoce a la asamblea general como el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. Se establece también que el comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en términos de ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea; y que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se debe hacer en los términos de la ley reglamentaria.

Sin embargo, todo lo anterior no debía quedar en solo eso: en simples reformas, sino que era necesario que se instrumentara un órgano encargado de hacer cumplir los postulados del constituyente.

Es por ello que con motivo de las citadas reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional, se puso en marcha la justicia agraria depositada en tribunales especializados, de Derecho Social, como son la creación de los Tribunales Agrarios, con el objeto de substanciar, dirimir y resolver controversias mediante el juicio agrario, así como de la Procuraduría Agraria, como un organismo fiscalizador y de vigilancia de gran importancia, con el objeto de facilitar el desarrollo autónomo de sus funciones.

Así vemos que los Tribunales Agrarios tienen características particulares, tomando en consideración las desigualdades que pudiera haber entre partes, la desventaja por los escasos conocimientos jurídicos, sin descuidar que se trata de órganos depositarios de la potestad del Estado, a efecto de resolver controversias aplicando (creativamente) la ley general y abstracta al caso concreto, bajo el sentido de que se trata de normas tutelares de derecho social, tanto sustantivas como procesales.

El fundamento constitucional de los Tribunales Agrarios, está previsto en el segundo párrafo de la fracción XIX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen:

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general,

para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de éste por la Comisión Permanente.”¹

Como ya se manifestó anteriormente, los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer, entre otros asuntos, de las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o mas núcleos de población ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios o sociedades; la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y las controversias en materia agraria entre los sujetos agrarios, así como entre éstos y los núcleos de población ejidal o comunal.

Visto lo anterior, los Tribunales Unitarios Agrarios tendrán jurisdicción territorial sobre el Distrito que le hubiera asignado, por lo que conocerán de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de dicha jurisdicción.

Dentro de todos los asuntos de que han de conocer los Tribunales Unitarios Agrarios, es imperioso destacar una competencia transitoria, que es la competencia de conocer de los antiguos expedientes de restitución y confirmación, que con fundamento en los artículos transitorios del Decreto por el que se reforma el artículo 27 Constitucional, pasaron a ser competencia de estos tribunales, aplicando desde luego la reglamentación que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cuanto a los juicios agrarios, los Tribunales Unitarios Agrarios deberán guiar su actuar tomando como base el procedimiento que dispone la Ley Agraria.

Aquí resulta necesario apuntar que la Ley Agraria maneja una dualidad en los procedimientos que habrán de radicarse y substanciarse por los tribunales unitarios agrarios, puesto que por un lado regula al Juicio Agrario con características eminentemente contenciosa y por el otro lado, contempla a la propia jurisdicción voluntaria, la cual, en estricto sentido del concepto, comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiera la intervención de la autoridad jurisdiccional, sin que se promueva cuestión alguna entre partes determinadas; de tal manera que si durante la substanciación de este procedimiento surge algún punto de discrepancia entre las personas que se encuentren relacionadas con el mismo, será a partir de ese momento en que tome un matiz de carácter litigioso, debiendo, en consecuencia, substanciarse de acuerdo a las reglas establecidas para los juicios agrarios.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos unidos, S. A., México 2002.

Aunado a lo anterior, es necesario mencionar que para el desahogo de los dos procedimientos, se aplica de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo establece el artículo 167 de la Ley Agraria.

Asimismo, se creó la Procuraduría Agraria, como encargada fundamental de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades y demás integrantes de la sociedad rural, que desde el punto de vista normativo, debe funcionar como una unidad de asesoría jurídica, de promotor y procurador de la conciliación de intereses, de prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, de estudiar y proponer mediadas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo, investigar y denunciar los casos de acaparamiento o concentración de tierras, asesorar y representar a los campesinos ante autoridades administrativas o judiciales, entre otras facultades, de suyo importantes.

Es importante señalar que en los casos que lo pacten las partes, los convenios atendidos por la Procuraduría Agraria, tienen los efectos de una sentencia, previa ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente.

Particular apoyo debe la Procuraduría a los núcleos de población ejidales y comunales al asesorarlas y vigilar que no se infrinja la ley al tomarse decisiones trascendentes en la asamblea. Un representante de la Procuraduría Agraria y un notario público deben asistir a las asambleas en las que se aborden temas como la adopción del dominio pleno, delimitando las áreas para el asentamiento humano, delimitación, uso y destino de tierras de uso común, terminación del régimen ejidal, entre otras.

La procuraduría debe prestar asesoría legal sobre las controversias entre campesinos, y puede aconsejarlos y patrocinarlos en los procedimientos que emprendan ante los tribunales agrarios. El cumplimiento de esta tarea, puede traducirse en mayor certeza y representa un ahorro en gastos de asesoría y representación para los productores rurales. También la ley le confiere el deber de servir como instancia de conciliación y arbitraje que contribuye a la resolución armónica de las controversias sin llegar a instancias jurisdiccionales.

Cabe mencionar, que originalmente la fracción XIX del artículo 27 constitucional únicamente contemplaba el establecimiento de los Tribunales Agrarios; no así de la Procuraduría Agraria. Pero al igual que con el Constituyente de Querétaro, al interior de la LV Legislatura, existieron voces que se pronunciaron por la necesidad de crear una instancia que apoyara la problemática de los campesinos sujetos agrarios) y, gracias a ello, se creó constitucionalmente la referida Procuraduría Agraria.

En tales circunstancias, en la fracción XIX, en lo conducente, se estableció lo siguiente: "...La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria..."

La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria permite dar sustento y cumplir el imperativo consagrado en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, de que el Estado dispondrá lo necesario para brindar una expedita y honesta **impartición de justicia en materia agraria**.

4.2 Se pretende dar certidumbre jurídica a los diversos tipos de tenencia de la tierra.

Uno de los lineamientos de la modificación constitucional en materia agraria fue “dar certidumbre jurídica en el campo”. Con esta intención se dio por terminado el reparto agrario, fuente de inseguridad para los propietarios y de incertidumbre para los solicitantes de tierras e inestabilidad para el medio rural en general.

La Ley Agraria contempla varias disposiciones que buscan dar certeza a los campesinos, como es por ejemplo el artículo 48, que brinda la posibilidad de que tierras ejidales (excepto las tierras destinadas al asentamiento humano y las superficies de bosque y selvas) poseídas ininterrumpidamente por cinco años por una persona de buena fe, y diez años de mala fe, que aunque no sea titular legal, actúa como si lo fuera de manera pública y pacífica (sin engaño o violencia y sin que sea requerido judicialmente por el legítimo poseedor), puede adquirir sobre esas tierras los mismos derechos que cualquier otro ejidatario. A esta figura se le denomina prescripción positiva y procede de la regularización de la propiedad civil. Busca dar certidumbre a quien trabaja directamente la tierra abandonada y desatendida por su titular legal por más de cinco años.

Asimismo, el artículo 68 de la Ley Agraria, establece que los solares son de propiedad plena de sus titulares, lo que brinda un patrimonio al campesino y a su familia. El artículo 121, ampara los excedentes de los límites permitidos a la pequeña propiedad que se originen del cambio de calidad del suelo debido a mejoras realizadas por los propietarios. Esta protección a mejoras era reconocida en el marco anterior, sin embargo, se requería contar con certificado de inafectabilidad agraria.

Entre otras de las medidas establecidas por el Gobierno Federal, para la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se creó “El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares” (**PROCEDE**), como un instrumento al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad rural.

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 a favor de

los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

Bajo la coordinación del Secretario de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se instrumentó el programa de referencia. Para ello se expidió el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos del publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993.

En el PROCEDE, la Procuraduría Agraria coordina dicho Programa, ya que tiene la representación de los núcleos agrarios; el I.N.G.I., lleva a cabo la medición de perímetros, parcelas y solares, y la elaboración de los respectivos planos, y el Registro Agrario Nacional, le compete la inscripción de la llamada Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras al interior del ejido, el registro del plano interno y la expedición de los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común.

Derivado de dicho programa, EL Registro Agrario Nacional cuenta con la siguiente información:

*En el país existen 27,664 ejidos y 2,278 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.

*Las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los órganos ejidales, así como el acopio de información complementaria, ha permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al programa en los 29,942 núcleos agrarios, que equivalen al 100% del total nacional.

En el siguiente cuadro se ilustra de manera desglosada los avances que a la fecha ha tenido el PROCEDE a nivel nacional y en cada uno de los Estados de la República, respecto de los trabajos de medición y certificación derivados de dicho Programa:

Delegación	Núcleos	Beneficiarios	DOCUMENTOS				SUPERFICIE			
			Certificados		Títulos	Total	Certificada		Titulada	Total
			Parcelarios	Uso Común			Parcelada	Uso Común		
Total	27,752	4,259,777	5,082,663	1,942,888	2,181,692	9,207,243	25,215,020.1637	59,677,985.9254	324,305.0768	85,217,311.1659
Aguascalientes	179	33,446	33,750	12,303	30,515	76,572	115,894.5230	118,207.6673	3,354.6071	237,456.7974
Baja California	219	25,241	21,850	7,799	15,117	44,766	2,267,334.7213	3,132,162.4405	2,812.5415	5,397,309.7033
Baja California Sur	97	13,420	16,797	6,494	10,910	34,201	298,155.2408	4,462,789.5703	1,827.8252	4,762,772.6363
Campeche	364	50,590	36,161	25,046	34,762	95,969	649,461.4666	1,779,633.2765	6,393.2409	2,435,487.9840
Coahuila	856	95,056	114,228	38,233	87,948	240,409	2,034,840.3950	4,375,019.5588	13,340.1851	6,423,200.1389
Colima	162	24,429	22,461	6,070	17,580	46,111	236,842.6321	52,829.4488	1,905.1921	291,577.2730
Chiapas	1,687	271,752	327,676	132,890	112,994	573,560	1,163,785.5160	1,249,365.1218	13,221.3967	2,427,716.8544
Chihuahua	942	116,189	101,760	82,800	57,450	242,010	868,588.4877	8,968,165.7345	11,631.3067	9,849,975.6189
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Durango	1,092	160,717	152,630	105,081	105,920	363,631	763,243.1467	6,933,073.0875	11,252.4634	7,707,568.6976
Guanajuato	1,422	208,223	256,182	62,627	153,126	471,935	604,459.6063	445,249.9348	18,390.0007	1,068,099.5418
Guerrero	1,110	244,488	239,247	156,968	46,421	442,636	1,239,482.8152	2,244,507.5379	5,391.2002	3,489,381.5613
Hidalgo	1,041	189,528	255,789	101,313	102,501	459,603	371,140.1134	390,113.9507	12,258.0940	773,512.1581
Jalisco	1,330	211,498	216,271	70,565	136,445	423,281	1,125,747.6652	1,331,823.7814	11,559.6089	2,469,131.0555
México	1,095	293,814	488,725	139,607	4,584	632,281	439,262.4336	354,349.6057	204.7913	793,816.8306
Michoacán	1,695	195,916	261,156	89,779	85,145	436,080	1026,909.5666	1,187,890.4169	9,379.3602	2,224,179.3437
Morelos	213	55,928	72,362	24,634	9,011	106,007	141,890.0929	121,485.6220	1,059.7927	264,435.5076
Nayarit	353	85,173	102,444	33,537	60,657	196,638	540,123.5613	1,104,559.3127	4,968.1702	1,649,651.0442
Nuevo León	580	47,173	65,179	27,659	40,323	134,161	463,261.1795	1,203,994.8009	11,994.5417	1,679,250.5221
Oaxaca	1,004	194,116	172,889	128,947	92,069	393,905	609,656.6138	2,424,734.1853	14,583.7132	3,048,974.5123
Puebla	1,074	226,895	342,393	125,526	101,429	569,348	554,776.7034	618,968.9480	16,437.5000	1,190,183.1514
Querétaro	359	75,409	79,968	28,135	54,111	162,214	176,957.8914	330,321.6194	8,168.2327	515,447.7435
Quintana Roo.	272	50,370	3,639	30,711	43,600	77,950	48,401.5425	2,415,078.4934	9,595.5145	2,473,074.5504
San Luis Potosí	1,267	168,891	298,397	78,371	134,006	510,774	988,345.1632	2,464,490.5852	40,134.4609	3,492,970.2093
Sinaloa	1,262	152,360	190,896	78,657	15,281	284,834	1,696,298.3561	1,938,753.7479	1,447.844	3,636,449.8884
Sonora	949	94,143	51,285	55,766	47,226	154,277	710,450.4780	4,908,633.5749	6,003.6193	5,625,087.6722

Tabasco	750	133,805	152,242	12,419	63,358	228,019	822,555.3899	167,419.2679	7,140.9291	997,115.5869
Tamaulipas	1,301	105,773	154,482	36,856	76,143	267,481	1,306,857.3805	923,553.5636	16,320.2221	2,246.731.1662
Tlaxcala	240	55,760	87,280	27,034	27,790	142,104	142,469.2296	37,974.1879	2,691.6654	183,135.0839
Veracruz	3,407	434,108	496,191	62,767	269,084	828,042	2,274,067.1187	183,803.1621	30,920.5576	2,488,790.8384
Yucatán	700	112,534	49,366	74,692	32,003	156,061	542,189.6552	1,515,984.8352	7,985.7438	2,066,160.2342
Zacatecas	730	134,932	217,963	79,602	114,183	411,748	996,571.4782	2,293,048.8846	18,996.8973	3,308,617.2601

Fuente: Registro Agrario Nacional.

Es decir, la certidumbre jurídica como parte de los objetivos de la reforma al artículo 27 Constitucional, se refleja en la regularización de 84'893, 006.0891 de hectáreas de tierras a lo largo y ancho del territorio nacional y en la entrega a través del PROCEDE de 5,082,663 certificados parcelarios, 1,942,888, certificados de uso común, y 2,181,692 títulos, en toda la república mexicana.

4.3 Se pretende crear instrumentos legales que posibiliten la capitalización y modernización del agro mexicano.

La falta de inversión de capital es un problema que siempre ha enfrentado el campo mexicano. Antes de las reformas en comento, el ejido contaba con ciertos candados: era inalienable, inembargable e intransferible, lo que marginaba al ejidatario del crédito comercial. Su financiamiento se limitaba a la poca eficiente banca estatal de fomento. Con las citadas reformas al artículo 27 Constitucional de 1992 y la formulación de la nueva Ley Agraria, tuvieron, entre otros objetivos, alentar la capitalización del campo. En consecuencia el nuevo marco jurídico elimina los candados de referencia, por lo que al poder ser ya embargable, por ejemplo, la tierra ejidal, ésta ya puede servir de garantía de pago. Se elimina también la prohibición a la participación de sociedades mercantiles en el campo; asimismo incorpora una serie de modificaciones al “status quo” preexistente como por ejemplo la elevación a rango Constitucional del ejido y de la propiedad comunal; se permite a los ejidos la libre asociación, el arrendamiento, la aparcería, la venta de tierras entre ejidatarios y la posibilidad de que a su libre decisión, puedan transformar su régimen ejidal, a propiedad privada.

El artículo 45 de la Ley Agraria, establece la posibilidad de celebrar cualquier contrato de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales por el núcleo de población o por ejidatarios en particular, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente; asimismo el artículo 79 de la citada Ley, permite la explotación indirecta por terceros e inclusive ajenos al ejido, mediante cualquier acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Por si esto fuera poco, el último renglón del precepto en comento, permite la aportación de los derechos individuales de usufructo a la formación de sociedades mercantiles o civiles. En la misma corriente, el artículo 80 permite la libre enajenación de los derechos parcelarios a ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, requiriéndose tan solo, la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, institución a la que en el artículo de marras, se ordena “expedir sin demora los nuevos certificados”.

También la nueva legislación agraria permite la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña

propiedad, y señala las bases para promover nuevas formas de asociación que permitan la capitalización y modernización en el campo mexicano.

El título Sexto de la Ley de la materia comprende de los artículos 125 al 133, aplicables a las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, dedicadas a la producción agropecuaria o forestal, que limita la propiedad de dichas instituciones a un máximo de extensión no mayor del equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad. La estructura de las sociedades de referencia está condicionada por el artículo 126 a limitaciones relativas al número, calidad de miembros, así como objeto social y una modalidad específica en cuanto a la categoría de las acciones que integran el capital social correspondiente. La ley comprende algunas modalidades reguladoras de las partes sociales o acciones de la llamada serie T, así como “limitaciones a los extranjeros” quienes no podrán tener una participación que exceda el 49% de las acciones de serie T.

Derivado de lo anterior, cabe hacer notar, que antes de 1992, existían en el país 2927 Sociedades de Solidaridad Social, actualmente existen registradas en el Registro Agrario Nacional 21572; asimismo, antes de ese año, también existían 2 Federaciones de Sociedad de Solidaridad Social; actualmente existen 40; existían 1583 Sociedades de Producción Rural, actualmente se tiene 10840, 31 Uniones de Sociedades de Producción Social; actualmente se cuenta con 62; antes existían 1034 Uniones de Ejidos y/o comunidades, en este momento se cuenta con 1145, y finalmente, existían 118 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, actualmente el citado Órgano de Registro tiene registradas 186.

Es decir, antes de las reformas de 1992, existían en el país un total 5695 de este tipo de figuras asociativas; actualmente existen 33845.

Asimismo, cabe señalar que el Registro Agrario Nacional, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 131 de la Ley Agraria tiene inscritas a partir de la vigencia de la Ley Agraria, a la fecha, 64 sociedades mercantiles y 1 Sociedad Civil, propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, de las cuales 1 fue inscrita en 1992; 3 en 1993; 5 en 1994; 4 en 1995; 4 en 1996; 3 en 1997; 11 en 1998; 10 en 1999; 6 en 2001; 2 en 2002; 7 en 2003, 3 en 2004 y 4 en 2005, que en conjunto son propietarias de 163,137-84-84.179 hectáreas, con 379 tenedores de acciones, repartidos de la siguiente manera:

ESTADO	SOCIEDADES MERCANTILES Y CIVILES PROPIETARIAS DE TIERRAS RUSTICAS	TENEDORES DE ACCIONES
AGUAS CALIENTES	0	0
BAJA CALIFORNIA	3	24
BAJA CALIFORNIA	0	0

SUR		
CAMPECHA	2	2
COAHUILA	2	10
COLIMA	1	0
CHIAPAS	6	21
CHIHUAHUA	2	10
DISTRITO FEDERAL	8	36
DURANGO	3	2
GUANAJUATO	7	42
GUERRERO	0	0
HIDALGO	0	0
JALISCO	1	0
MÉXICO	0	0
MICHOACÁN	0	0
MORELOS	0	0
NAYARIT	1	3
NUEVO LEON	7	36
OAXACA	1	5
PUEBLA	4	24
QUERETARO	0	0
QUINTANA ROO	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	0	0
SINALOA	1	0
SONORA	9	138
TABASCO	0	0
TAMAULIPAS	1	4
TLAXCALA	0	0
VERACRUZ*	4	13
YUCATÁN	1	5
ZACATECAS	2	4
TOTAL:	66	379

*Fuente: Registro Agrario Nacional.

Las Sociedades propietarias de tierras, agrícolas, ganaderas o forestales, presentan la siguiente distribución

ESTADO	Número de Sociedades	Hectáreas
BAJA CALIFORNIA (1)	3	832-96-43.11
CAMPECHA	2	20591-48-92.00
COAHUILA	2	28501-75-33.00
COLIMA	1	--
CHIAPAS	6	975-50-76.00

CHIHUAHUA	2	5672-28-82.00
DISTRITO FEDERAL (2)	8	3958-24-73.39
DURANGO	3	2886-5129.00
GUANAJUATO	7	5143-03-14.05
JALISCO	1	--
NAYARIT	1	290-40-00.00
NUEVO LEON (3)	7	45370-58-95.91
OAXACA	1	140-69-91.00
PUEBLA	4	1896-36-81.28
SINALOA	1	32-74-92.75
SONORA	9	24337-05-03.53
TAMAULIPAS	1	507-68-79.00
VERACRUZ (4)	4	3978-05-20.73
YUCATÁN	1	1036-17-97.43
ZACATECAS	2	16985-65-80.00
TOTAL	66	163137-22.84.179

4.4 Se pretende proporcionar la oportunidad de transformar las condiciones económicas de desarrollo en el medio rural mexicano

Antes de las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, predominaba la escasez de alicientes en la inversión de capital en las actividades agropecuarias así como la falta de certeza jurídica en todas las formas de la tenencia de la tierra. Ahora estamos en una nueva etapa en la vida agraria nacional. Con las reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria existe un marco normativo enteramente distinto, con el que se pretende propiciar cambios muy profundos en la estructura agraria del país, a corto y largo plazo.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, establece en su fracción XX, que el “Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Se dice también, que con dichas reformas que los campesinos son libres de asumir sus propios riesgos y que tienen la posibilidad aprovechar la oportunidad que les brinda la nueva legislación agraria, para que con la responsabilidad y el sentido de compromiso que el momento reclama, obtengan el desarrollo tan anhelado en el medio rural mexicano y el bienestar de la vida campesina.

Asimismo, se afirma que con las nuevas reformas, el mercado tiene ahora funciones en ámbitos que hasta hace poco parecía impensable: se pueden por ejemplo, transmitir a título oneroso derechos de propiedad y rentar parcelas y que esta nueva situación permite que la entrada y salida de productores a las parcelas y empresas agropecuarias sean más dinámicas y flexibles.

Acorde con las reformas de mérito, se crearon también los mecanismos legales y materiales para fomentar la creación de las diferentes figuras asociativas y sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras rústicas, en busca, según se expresa en la exposición de motivos de las reformas referidas, de reanimar productivamente al campo y a la vez atender las necesidades nacionales de combatir la pobreza, generar empleos y reactivar el mercado interno.

Derivado de lo anterior, y como ya se manifestó anteriormente, a partir de la vigencia de la Ley Agraria, se tienen inscritas en el Registro Agrario Nacional 33845 figuras asociativas, contra 5695, que existían antes de 1992, asimismo, se registraron 65 sociedades mercantiles y 1 Sociedad Civil, que en conjunto son propietarias de 163,137-22-84.179 hectáreas, de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

4.5 Protege y fortalece la vida ejidal y comunal.

Es de particular trascendencia histórica que con las reformas al Artículo 27 Constitucional de 1992, la propiedad ejidal y comunal se elevó a rango constitucional, otorgando al ejido y a la comunidad el dominio sobre sus recursos y la libertad para administrar sus tierras.

Con la citada 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 Urbanos, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamentan y especifican 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.

En la exposición de motivos relativa a la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, presentada por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari en el 7 de noviembre de 1991, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se establecía lo siguiente:

“La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los

ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución.”

Derivado de lo anterior, la fracción VII del artículo 27 Constitucional, quedó de la siguiente manera:

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

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

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

El artículo 9 de la Ley Agraria, establece que el núcleo de población ejidal tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y que es propietario de las tierras que le han sido dotadas o de las que hubiera adquirido por cualquier otro título; es decir, el ejido como persona moral es propietario de sus tierras, sin embargo, los ejidatarios en lo individual no tienen la propiedad plena, en tanto no la saquen del régimen ejidal, mientras tanto únicamente tienen el usufructo de las tierras que le hayan sido asignadas.

El artículo 10 faculta a la institución ejidal para que mediante los cauces de la Ley de la materia, adopte su reglamento interno en asamblea general de ejidatarios; los artículos 12 y 13 establecen quienes son ejidatarios y quienes son los avecindados del ejido; en los artículos del 14 al 20, se desarrollan los derechos individuales ejidales; los requisitos para adquirir la calidad de ejidatarios; las formas de acreditar esta situación jurídica; las reglas especiales de la sucesión de derechos ejidales o

individuales y por último, las condiciones que determinan la pérdida de calidad de ejidatario.

La Sección tercera estructura y reglamenta a los órganos internos de la institución ejidal que son fundamentalmente la asamblea general de ejidatarios, el comisariado y consejo de vigilancia ejidales. En esta misma sección, se introduce una llamada junta de pobladores que pretende aglutinar a ejidatarios y vecindados del núcleo de población, órgano que podría hacer propuestas “sobre cuestiones relacionadas con el poblado, servicios públicos y trabajos comunitarios del asentamiento humano”. De las atribuciones que el artículo 42 pretende para el heterodoxo organismo, no se encuentran más que posibilidades de información, sin mayor trascendencia real.

Asimismo, el capítulo V del Título Tercero de la Ley Agraria, comprende procedimientos para el reconocimiento como comunidad a un núcleo agrario, en las siguientes hipótesis: Una acción agraria de restitución para la comunidad despojada de su propiedad; un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad de la superficie que se reclama; la resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio o posesión de parte interesada, respecto a la solicitud del núcleo ejidal a comunidad agraria.

Los efectos jurídicos del reconocimiento de referencia, con fundamento en el artículo 27 Constitucional, se traducen en la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra; la estructuración del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y de gestión administrativa de la asamblea, en los términos que establezcan la costumbre y el estatuto interno de la comunidad; la protección relativa a las tierras comunales, salvo en la hipótesis de que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la Ley; y, finalmente, la determinación de los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley de la materia y el estatuto comunal interno de la comunidad.

El artículo 100 permite a la asamblea determinar el uso de las tierras comunales, su división en distintas porciones de conformidad con finalidades diversas. Pero el propio precepto, faculta a la asamblea de comuneros para transmitir el dominio pleno de áreas de uso común a sociedades mercantiles o civiles en los casos de “manifiesta utilidad para el núcleo” y en los términos del artículo del propio ordenamiento.

El estado individual de comuneros se estipula en el artículo 101 que permite el uso y disfrute de parcela individual, así como la cesión de los derechos sobre la misma a favor de familiares o vecindados. El beneficio por cesión adquiere la calidad de comunero. En este precepto no se contempla el derecho del tanto a que se refieren los correspondientes dispositivos relativos a la parcela ejidal; sin embargo cabe señalar, que de conformidad con el artículo 107 de la Ley Agraria, son

aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la citada Ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en el capítulo V, relativo a las comunidades.

El tratadista en la materia Guillermo Gabino Vázquez Alfaro, en su libro “Lecciones de Derecho Agrario”, señala al respecto que “En una adecuada técnica jurídica el reformador de 1992, determina textual y directamente el reconocimiento y la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y dispone la protección de su propiedad”.

Asimismo, manifiesta que “Si se lee la explicación de motivos de la iniciativa del 7 de noviembre de 1991, se encuentra el propósito directo de concluir con las etapas de tutelaje, simulación y corrupción a que había venido dando lugar la concentración de poder en la burocracia, merced a la intervención que en la vida interna del ejido le daba la anterior legislación. Se ha dicho muchas veces que el campesino ya es mayor de edad y por supuesto así es, pero el peso de la burocracia y las estructuras políticas aunadas a ésta, constituyó. ..un grave obstáculo para el desarrollo general del campo”.²

Cabe señalar que relación a lo que establece la fracción VII del artículo 27 Constitucional, relativo a que la Ley “...*fijará requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela...*”, el artículo 81 de la Ley Agraria, establece que “cuando la mayor parte de las parcelas hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea puede resolver siguiendo las formalidades previstas de la ley, que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre las parcelas ejidales. El artículo 82 redondea la situación de que se trata y determina que el Registro Agrario Nacional expedirá un título de propiedad inscribible en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad, cancelándose previamente la anotación del Registro Agrario Nacional y quedando la tierra sujeta a las disposiciones del derecho común.

Aquí cabe detenernos para hacer un paréntesis, a efecto de hacer notar que en este punto, en el Diario de los Debates de fecha 4 de diciembre de 1991, de la LIV Legislatura del Poder Legislativo Federal, de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, se desprende que diversos legisladores, pertenecientes a diversas corrientes políticas, se pronunciaron a favor de la posibilidad de la entrega del dominio pleno de sus parcelas a los ejidatarios, pero también hubo diputados que se pronunciaron en contra, por el temor de que con ello se crearan nuevos latifundios o concentración excesiva de tierras en pocas manos, o el temor de que a falta de créditos para los ejidatarios, se vean en la necesidad de que tengan que vender sus tierras. A manera de ejemplo cito los comentarios de tres diputados que se

² Vázquez Alfaro Guillermo Gabino, Lecciones de Derecho Agrario, Editorial PAC, S.A. de C.V., Primera Edición, México, D.F., 1996, pags. 146 y 147.

pronunciaron en contra: Juan Campos Vega, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Héctor Ramírez Cuellar, del Frente Cardenista y José Camilo Valenzuela, del Partido de la Revolución Democrática.

Juan Campos Vega, manifestó al respecto que “ La propuesta presidencial, al plantear la posibilidad de que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela y a facultarlo a transmitirla a otro ejidatario, en la práctica acaba con la diferencia entre el ejido y la propiedad particular y propicia con su inclusión en el mercado la creación de nuevos latifundios y la presencia en el campo mexicano, de nueva cuenta, en grandes proporciones, de capital extranjero, particularmente norteamericano”.³

El diputado Héctor Ramírez Cuellar del Frente Cardenista, manifestó al respecto lo siguiente: Por eso nosotros no podemos aceptar que se entregue el dominio directo a las parcelas, ya que de esta forma el ejido será en el futuro próximo, un recuerdo o una añoranza”⁴

El diputado José Camilo Valenzuela, manifestó al respecto, que “...la banca privatizada no va a dar crédito a los campesinos: la banca privada va a exigir garantías para dar crédito y los rentaparcels, no van a querer seguir cargando ciclo tras ciclo una renta, si tienen la posibilidad de comprar la tierra para sacudirse la necesidad de cubrir una renta y van también a recortar, van a elevar la presión sobre los campesinos para que venda su tierra y los mismos factores que han venido obligando a los campesinos a rentar, los van a obligar a vender, los van a obligar a vender tierras...”⁵

Al respecto cabe señalar, que de la información que obra en la página de Interne, del el Registro Agrario Nacional, se desprende que derivado del PROCEDE, se tiene información de que en nuestro país existen 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, que suman 29,942 núcleos agrarios, que en conjunto se estima, que dichos sujetos agrarios poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

Asimismo, el Registro Agrario Nacional, cuenta con la siguiente información: a la fecha se han certificado a través del PROCEDE una superficie de 84’893,006.0891 hectáreas, que corresponde a 27,752 núcleos agrarios; del total de las tierras certificadas, 1,443.374.127296, han adoptado el dominio pleno y 187,948.278138 hectáreas de tierras de uso común han sido aportadas a sociedades civiles o mercantiles.

³ Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Año 1, No. 14, 4 de diciembre de 1991, pag. 1399.

⁴ Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, op, cit, pag. 1410.

⁵ Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Año 1, No. 14, op, cit, pag. 1417.

ESTADO	NUCLEOS	SUPERFICIE EN HECTÁREAS			
		PARCELADA	USO COMUN	DOMINIO PLENO	U.C. APORTADA
AGUAS CALIENTES	96	51,120.702904	49,303.151080	16,951.437608	0.000000
BAJA CALIFORNIA	96	1,620,951.825073	1,968,986.681673	300,589.018644	0.000000
BAJA CALIFORNIA SUR	45	165,025.277158	2,441,929.256905	81,099.107260	10,577.930892
CAMPECHE	20	50,121.983184	22,057.066817	7,028.849419	69,560.000000
COAHUILA	182	407,946.865599	488,063.430777	119,462.736754	530.692102
COLIMA	65	80,225.016243	19,985.027632	151,199.997065	493.964900
CHIAPAS	13	9,530.185547	1,023.540946	11,810.903013	0.000000
CHIHUAHUA	69	284,212.798628	296,641.232370	156,109.043900	0.000000
DISTRITO FEDERAL	1	0.000000	0.000000	0.000000	1,041.556055
DURANGO	137	98,580.919246	166,833.699912	31,174.068940	0.000000
GUANAJUATO	299	129,152.720937	41,330.994515	26,908.497759	831.724478
GUERRERO	23	40,674.654096	3,104.986363	2,023.254573	0.000000
HIDALGO	61	38,108.910471	18,798.228361	10,470.687474	382.519312
JALISCO	161	152,702.631917	89,724.685914	21,169.373359	16,698.832788
MÉXICO	75	23,950.999454	11,275.251377	7,396.8866727	809.282886
MICHOACÁN	113	68,434.707244	36,999.820875	9,668.892420	0.000000
MORELOS	27	20,110.517016	2,890.641194	2,182.104652	0.000000
NAYARIT	43	80,146.711419	34,625.733706	11,322.177585	0.000000
NUEVO LEON	119	94,442.106806	90,648.889338	94,941.809202	0.000000
OAXACA	50	37,978.275231	12,578.302100	3,535.18942	0.000000
PUEBLA	134	99,420.152019	54,674.922896	9,633.2144775	0.000000
QUERETARO	105	60,490.025220	44,097.644558	11,475.294288	0.000000
QUINTANA ROO	5	23,600.783706	47,081.069085	21,342.670934	24,851.740607
SAN LUIS POTOSÍ	74	74,640.595378	66,908.433499	11,465.886640	50,560.26690
SINALOA	136	177,997.349871	25,663.178574	41,218.354035	3,505.923433
SONORA	123	238,835.459615	598,920.446775	153,755.537138	3,471.000000
TABASCO	73	61,873.661254	7,127.089425	9,524.975801	0.000000
TAMAULIPAS	134	142,653.681722	18,349.551683	74,576.022262	1,869.663253
TLAXCALA	55	48,360.276253	9,089.227357	5,147.416545	0.000000
VERACRUZ	116	44,163.974563	3,908.161019	18,487.964698	0.000000
YUCATÁN	53	39,176.442342	49,612.347712	17,390.389130	488.757520
ZACATECAS	25	43,331.524206	31,239.002164	4,312.235754	2,274.423222
TOTALES	2728	4,475,961.725322	6,753,474.496602	1,443,374.127296	187,948.278138

*Fuente: Registro Agrario Nacional

4.6 Se pretende evitar posibles riesgos de concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos.

Otros de los objetivos de las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, es el de establecer normas jurídicas que respondan a las demandas de los campesinos a efecto de prohibir el latifundio, entendiéndose éste último como aquel predio de gran extensión, superior a los límites señalados en la Ley fundamental, pertenecientes a una sola persona física; normas que sean respetadas y no sea letra muerta dentro de nuestro sistema jurídico.

Es de sobra conocido, que el movimiento revolucionario de 1910 tuvo como principal causa, entre otras, las injusticias que se vivían en el campo, ya que gran parte del territorio nacional se encontraba en unas cuantas familias constituyendo así grandes latifundios. La concentración de tierras era el signo económico del campo en la época porfirista.

Con el propósito de **evitar posibles riesgos de concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos, se reformó** el artículo 27 Constitucional, cuyo Decreto que las contiene fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, quedando la fracción IV en los siguientes términos:

“IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación de cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulada para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades”.

Asimismo, el párrafo quinto de la fracción VII, del Artículo 27 Constitucional, establece que “Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV”.

La fracción XV, de nuestra Carta Magna, prohíbe los latifundios en los Estados Unidos Mexicanos y define a la pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra.

Para los efectos de la equivalencia establece dicho precepto constitucional que “...se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero de terrenos áridos”.

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

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

También considera que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por la fracción XV, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley, estableciendo además que cuando se realicen dichas mejoras y estas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para éste fin no podrá exceder, según el caso los límites a la pequeña propiedad, señalados anteriormente.

De igual manera, el artículo 47 de la Ley Agraria dispone lo siguiente: “Dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más de superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables.

La Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate, la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiere enajenado en el plazo indicado, la Secretaría fraccionará, en su caso, los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados en el artículo 80 de esta ley”.

Asimismo, y de conformidad con el artículo 132, en la Ley Agraria, como Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, establece similar tratamiento para las sociedades mercantiles o civiles, al establecer que “Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por esta ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que un plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 24”.

Es decir, se elimina la prohibición a la participación de sociedades mercantiles en el campo, pero le impone límites a las sociedades por acciones para poseer o administrar explotaciones agrícolas, como que no podrán excederse de 2,500 hectáreas de riego o su equivalente y señala que el número de socios debe garantizar que no se rebasen los límites agrarios establecidos para cada individuo.

Se otorga un plazo de un año para que los propietarios de predios que rebasen los límites legales, fraccionen y subasten los excedentes sin ser afectados. El procedimiento administrativo quedó bajo jurisdicción de los gobiernos estatales.

Respecto a los límites aplicables en ganadería, en situaciones en que dicha actividad se combine con la agricultura, se respetan los coeficientes de agostadero iniciales cuando se realizan mejoras a la tierra, con la condición de que el alimento producido en el predio se empleé mayoritariamente para alimentar el ganado.

Asimismo, corresponde a la Procuraduría Agraria recabar la información en relación a las demandas de acaparamiento de tierras o de aguas que excedan los límites de la pequeña propiedad, la cual, una vez hecho lo anterior, deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente.

Así lo establece el artículo 4º, en su fracción VIII, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, al señalar que la Procuraduría Agraria tiene las siguientes atribuciones: “VIII. Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamientos de tierras o de aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.”

De la evolución del marco legal del ejido en México, se desprende, entre otras cosas, lo siguiente:

ANTERIOR A LAS REFORMAS	POSTERIOR A LAS REFORMAS
Las parcelas individuales no pueden ser vendidas, rentadas o dadas en aparcería.	Las parcelas individuales pueden ser rentadas y dadas en aparcería libremente. Se permiten las ventas dentro del ejido. Las ventas a personas no pertenecientes al ejido requieren titulación de la tierra como propiedad privada, con el permiso de la asamblea ejidal.
Las parcelas individuales no pueden ser usadas como garantía colateral para asegurar un crédito o como bienes para una asociación o empresa individual.	El usufructo (no propiedad) puede utilizarse como garantía colateral para asegurar un crédito y dado a asociaciones.
Los títulos individuales establecen sólo la cantidad de tierra, no de parcelas específicas.	Cada parcela tiene ahora un título ejidal individual.
No se puede contratar trabajo asalariado.	Se puede contratar trabajo asalariado.
La propiedad común no puede ser usada en contratos con el sector	La propiedad común puede ser empleada como contribución para la creación de

privado.	una asociación o corporación.
Los derechos a las tierras de uso común son decisiones internas del ejido.	Los ejidatarios tienen ahora títulos comunes definiendo el porcentaje de los recursos compartidos a los que tienen derecho.
La pertenencia al ejido no puede modificarse más que por un organismo agrario oficial o por circunstancias especiales.	La asamblea ejidal puede decidir si acepta o no a nuevos miembros.
El mantenimiento de tierras ociosas es causal de pérdida al derecho agrario.	Es posible mantener tierras ociosas sin riesgo de perder los derechos sobre las mismas.

*⁶

Es decir, hoy en día es posible rentar y realizar contratos de aparcería de forma legal, así como vender y comprar tierra dentro del ejido siempre y cuando ningún miembro controle más del 5% del total del área de la tierra. Las ventas a personas que no pertenecen al ejido requieren autorización por parte de la asamblea ejidal. Las asociaciones entre ejidos y las empresas privadas son aceptadas con el propósito de llenar el vacío creado por el retiro de empresas estatales, y la tierra común puede ser usada como un activo en estas asociaciones. Asimismo, la decisión de aceptar nuevos miembros dentro del ejido corresponde a la asamblea ejidal. Finalmente, una vez otorgado el Certificado Agrario, hoy es posible retener el derecho a la tierra sin riesgo a perderla por no ser trabajada en forma exclusiva o simplemente por mantenerla en descanso.

⁶ Alejandro Guevara, Carlos Muñoz y Omar Stabridis, **“La Seguridad en la Tenencia de la Tierra y migración”**, Agro Nuevo, Secretaría de la Reforma Agraria, año 1, números 9, Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., México, 2005, pag. 96.

EL DESTINO QUE LE DEPARA AL EJIDO EN MEXICO, CON LAS REFORMAS A LA LEGISLACION AGARIA.- Derivado de todo lo anterior, se desprende que, en su momento existió el temor infundado de algunos legisladores, del riesgo de desaparición de ejido, con la adopción del dominio pleno, o la creación de nuevos latifundios simulados, con la aportación de tierras ejidales o comunales a sociedades civiles o mercantiles.

Sin embargo, derivado de la información que obra en el Registro Agrario Nacional, se tiene conocimiento que 187,948.278138, hectáreas de tierras de uso común, han sido aportadas a diversas sociedades mercantiles, lo que representa apenas el .22 %, aproximadamente, de las tierras certificadas.

Asimismo, a la fecha se han certificado a través del PROCEDE una superficie 84'893,006.0891 hectáreas, que corresponde a 27,752 núcleos agrarios, y del total de las tierras certificadas, 1,443.374.127296, hectáreas han adoptado el dominio pleno, que representa apenas el 1.7 % del total de la superficie certificada, mismas que han salido del régimen ejidal.

Aunado a lo anterior, en el citado Órgano de Registro, tienen inscritas 65 sociedades mercantiles y 1 Sociedad Civil, que en conjunto son propietarias de 163137-22-84.179 hectáreas, de tierras de tipo social, que comparadas con las tierras certificadas, representa aproximadamente el .19 % de dichas tierras.

Por lo anterior, considero que el destino que le depara al ejido, no es su desaparición, con el supuesto riesgo de creación de nuevos latifundios simulados en razón de la aportación de tierras ejidales o comunales a sociedades civiles o mercantiles, o con la adopción del dominio pleno, como argumentaban algunos legisladores, ya que, como se manifestó anteriormente, los datos registrales que obran en el Registro Agrario Nacional, indican lo contrario.

Sin embargo, y pese a las buenas intenciones de las reformas de 1992, sus objetivos no se ha cumplido en su totalidad, ya que si bien es cierto, que con el PROCEDE, al certificarse las 84'893,006.0891 hectáreas de propiedad social, y con la entrega de los certificados y títulos correspondientes, se está logrando la llamada certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra; no obstante ello, y al decir de algunos especialistas en la materia, las citadas reformas no han dado los frutos esperados, ya que a la fecha, el campo sigue sumido en la pobreza, por falta de organización e inversiones en proyectos productivos.

Las reformas mencionadas no han mejorado la situación en el campo, ya que las deficiencias en la inversión y la baja productividad continúan afectando a la agricultura. En los últimos cinco años México se ha convertido en un país importador de productos agrícolas.

Al respecto el C. Gustavo Adolfo Urbina Cortés, en su ensayo “El Agro y la Reforma del Estado”, manifiesta que “...en esencia, los alcances de la reforma de 1992 no logran reajustar de modo concreto los elementos de vicio presentes en la actividad agraria. El campo mexicano se halla en medio de la reincidencia de prácticas clientelares y de actos corruptos que benefician sólo a unos cuantos.

Y es que los cambios surgentes en la ley a partir de 1992 protegen la propiedad, pero difícilmente impulsan la producción rural (Morett, 2003), y de manera simple otorgan reconocimiento a prácticas que en el pasado se ejercían sin autorización plena de la ley. Los arrendamientos y las asociaciones forzadas entre ejidatarios y propietarios privados eran la sazón de las décadas pasadas, permitiéndose a su vez pasar por alto la aplicación firme de la ley con base en el cohecho...El reconocimiento formal de la asociación entre campesinos y privados, y la permisión para la existencia de sociedades mercantiles, despertó también la alerta sobre los fenómenos, no tan novedosos, de la concentración de la tierra en pocas manos. ...a trece años de la reforma de 1992, los impactos apenas son perceptibles en las inmediaciones de un sector trastocado a cada segundo por la pobreza y por el abandono inevitable de la esperanza.

Los programas de gobierno, pese a sus remarcadas luchas para dotar al campo de nuevos instrumentos tecnológicos y herramientas crediticias, resultan insuficientes ante la profundidad del atraso agrario. Más aún, los desafíos a encarar a raíz del Tratado de Libre Comercio del Norte representan insalvables situaciones ante la pérdida de competitividad y la ausencia de oportunidades para modernizar al sector.”⁷

Sirve de apoyo también a lo anterior, lo manifestado por el especialista en la materia, el C. Jorge J. Gómez de Silva Cano:

“En efecto, en el campo mexicano no se ha generado la riqueza anunciada cuando se promovieron las reformas de 1992, ni tampoco se ha logrado plenamente la justicia que se prometiera a los campesinos, que vendría con la transformación del marco legal agrario. Por el contrario, la superficie de explotación agrícola y pecuaria ha venido disminuyendo anualmente en forma alarmante...”⁸

Por lo tanto, a falta de créditos suficientes para los ejidatarios o comuneros, o de inversión de capital en el campo, los campesinos se pueden ver presionados a rentar, dar en aparcería, embargar o vender sus tierras, lo que sería contradictorio con la pretendida justicia al agro.

⁷ Urbina Cortés Gustavo Adolfo, “Agro Nuevo”, Secretaría de la Reforma Agraria, año 1, número 8, Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., México, 2005 pags. 242 y 243.

⁸ Gómez de Silva Cano Jorge J., La Justicia Agraria y el Desarrollo rural integral, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, México, D.F. página 77.

En otras palabras: la parcela ejidal o comunal, con el tiempo, si no se toman las medidas necesarias, se puede convertir, para los ejidatarios, en una mercancía más, ya que a falta de alicientes a la producción en el campo, se verán impelidos a rentar, embargar, dar en aparcería sus parcelas, o en el peor de los casos, a adoptar el dominio pleno, a efecto de estar en posibilidades de vender sus tierras ejidales a personas ajenas al ejido.

Ante tal situación, el Gobierno de Vicente Fox, ha mostrado una tendencia de apoyo al campo mexicano, con diversos programas que tienen como objetivos lograr su reactivación; así tenemos que en lo relativo al rubro de “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, en los años que lleva en su gestión como Presidente de la República, se destinaron las siguientes cantidades:

AÑO	PESOS
2000	\$ 29,941'000,000
2001	\$ 35,332'000,000
2002	\$ 38,705'000,000
2003	\$ 45, 452'000,000
2004	\$ 45, 950'000,000
2005	\$ 48, 400'000,000 ⁹

EL presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005, autorizó para el Ramo 8, denominado “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, un presupuesto de \$ 51,068,039,534.

Sin embargo, dichas cantidades no son nada alentadoras, ya que su tendencia en los últimos años, han sido a la baja, ya que por ejemplo, en 1994, los recursos destinados al campo rondaron entre los \$ 82,789'000,000 (a pesar de que en 1999, los recursos de referencia caen de manera drástica hasta en \$27,959'000,000)¹⁰

Sin embargo, lo anterior resulta preocupante, ya que, no obstante los incrementos presupuestales que ha venido obteniendo el gobierno federal durante los últimos años, no se han reflejado en un apoyo equivalente para el sector agrícola.

De acuerdo a investigadores de la materia, los principales factores que han hecho que el sector rural pierda presencia en los mercados nacional e internacional, son la falta de financiamiento a proyectos productivos a largo plazo, la carencia de crédito, el bajo desarrollo de la infraestructura, escasos niveles de desarrollo de la infraestructura, la falta de asistencia técnica, y la pobre adopción de tecnología de

⁹ Tamayo Meléndez Guillermo, “Las restricciones del campo mexicano”, <http://esp.Mexico.com/lapalabra/una/21451/las-restricciones-del-campo-mexicano>, México, 2005, pag. 2

¹⁰ Tamayo Meléndez Guillermo, op, pag. 2

punta, lo cual ha impactado gravemente en el autoconsumo y las exportaciones agropecuarias.

OPINION PERSONAL:

Una de las causas que dieron origen a las últimas reformas al artículo 27 constitucional, es el minifundio existente en México, considerado éste como una limitante a la viabilidad económica de la unidad productiva ejidal y como un impedimento para el desarrollo rural de nuestro país.

Por lo anterior, considero, a manera de opinión personal, que lo preocupante de la situación actual del ejido, no es por el momento, el riesgo de la creación de nuevos latifundios simulados, con la aportación de tierras de tipo social a sociedades civiles o mercantiles, ni el posible riesgos de desaparición de ejido, con la adopción del dominio pleno, como argumentaban algunos legisladores, por las razones expresadas anteriormente.

Sino que lo preocupante, debe ser que a la fecha no se han cumplido en su mayoría los objetivos que el legislativo se planteo con las citadas reformas, ya que no se ha dado la inversión suficiente de capitales en el campo, ni el financiamiento requerido; por lo que de no darse dichas inversiones o financiamiento necesario, la parcela ejidal está destinada a permanecer como una unidad improductiva, a pesar de las reformas antes aludidas y de los avances del PROCEDE.

Es decir, a falta de la inversión privada o extranjera en el campo, o la falta de financiamiento adecuado al campo, los tres órdenes de Gobierno, deben buscar otras alternativas de solución, a efecto de atraer capitales al sector rural; ya que de no darse la inversión de capital, y en tanto no se crean verdaderos programas de apoyo al campo mexicano, las tierras ejidales en México, están destinadas al fracaso total.

Por lo que de persistir, la tendencia anterior, los ejidatarios a la larga, se verán impelidos a rentar, embargar, dar en aparcería, o en el peor de los casos, vender sus tierras a personas ajenas al ejido, situación que se contrapone a la tan deseada justicia en el campo.

Además, la realidad es que con la sola expedición y entrega del certificado de derechos agrarios, derivados del PROCEDE, no garantiza en manera alguna que las parcelas ejidales, automáticamente se conviertan en verdaderas unidades de producción, ya que el titular de la parcela ejidal, requiere de capital, capacitación y organización adecuada, así como asesoramiento legal para poner en marcha un proyecto productivo; elementos sin los cuales, la parcela ejidal no puede incorporarse a la cadena productiva.

Por tal motivo, considero que se debe crear un programa, parecido al Procede, que tenga como estrategia primordial promover la organización y asociación de los productores en unidades de desarrollo rural para combatir el minifundio, ya que la asociación de productores puede dar lugar a unidades productivas susceptibles de modernización, además de que el asociarse, les puede brindar a los ejidatarios o

comuneros, la posibilidad de satisfacer sus necesidades más inmediatas, así como de crear el excedente de producción para su comercialización.

Cabe hacer hincapié que uno de los objetivos de las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, es el fomento de las figuras asociativas entre productores rurales, como un medio de organizar el agro mexicano.

Para ello, se creó el nuevo marco legal, así como con la infraestructura Institucional necesaria, para que el ejido y la comunidad en México, con la debida organización e inversión adecuadas, puedan ser detonantes del desarrollo rural en México.

Asimismo, derivado de las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, y a efecto de lograr los objetivos que se planteó el poder legislativo con las mismas, como es dar certidumbre documental y jurídica a los derechos ejidales y comunales del territorio nacional, se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), con los resultados anteriormente detallados; sin embargo, considero que para lograr y fomentar la asociación productiva de los ejidatarios y comuneros, es necesario que el Gobierno Federal, elabore otro programa parecido al Procede, pero que tengan como principal objetivo, el fomento, creación, organización y operatividad de las diversas figuras asociativas, con la participación de los tres niveles del Gobierno Federal, para lograr la atracción en inversión de capitales al agro mexicano, ya que el problema del atraso del campo mexicano, no se debe exclusivamente a la forma de tenencia de tierra, sino, también a falta de capital y organización de los ejidatarios y comuneros.

Lo anterior, en razón de que según las apreciaciones de especialistas y estudiosos de la cuestión agraria en México, a pesar de las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, a la fecha no se han logrado los objetivos que tuvieron dichas reformas: la capitalización y modernización del campo mexicano, así como el abatimiento de la pobreza campesina.

Además de que persiste la obligación del Estado Mexicano para promover las condiciones para el desarrollo rural integral, para generar empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, de conformidad con la fracción XX del artículo 27 Constitucional, que a la letra dispone lo siguiente:

“El Estado promoverá las condiciones para desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá

la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

Asimismo, los artículos 6° y 8° de la Ley Agraria hacen propio el mandato al establecer que:

“Art. 6°-Las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y comercialización; asesorar a los trabajadores rurales, y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

“Art. 8- En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que fijará las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo”

En iguales términos, en el artículo 4° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se consigna la facultad de dicha institución para que lleve a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios de población agrarios y proteger los derechos que la ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

El artículo 22 del mismo ordenamiento establece las facultades de la Dirección General de Organización Agraria en esta materia y que sustenta la referida organización básica. Así encontramos diseñar e implantar programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y comunidades indígenas, apoyar a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos; participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y sujetos agrarios, entre otros.

A mayor abundamiento, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada elaboró el programa a desarrollar en su administración por el sector agrario; en éste se contempla de manera prioritario a la organización y capacitación agrarias.

Sin embargo, considero que no es suficiente con la aprobación de leyes tendientes a mejorar la situación del campo mexicano, ya que en muchas ocasiones quedan en eso: en simples leyes; además de que a los productores rurales más que, disposiciones legales, le interesa que los diferentes niveles de gobierno lleven a cabo acciones concretas de financiamiento, asesoría técnica, **organización**, capacitación e inversiones, para lograr la producción primaria y agroindustrial necesaria, para que México tenga posibilidades de salir del subdesarrollo agropecuario y competir en igualdad de condiciones con otros países más desarrollados.

Por lo que, insisto, los tres niveles de Gobierno, se deben avocar a la reestructuración de su política agraria, con el apoyo y orientación al sector agropecuario hacia una mejor organización productiva, a fin de que cualquier programa viable de desarrollo económico que se adopte, se encuentre necesariamente sustentado en un sector agropecuario fuerte y dinámico.

Para ello, como ya lo mencioné anteriormente, es necesaria la participación de los distintos niveles de gobierno en toda la cadena productiva, desde la producción hasta la comercialización, a fin de que conjuntamente con los productores rurales, se logre el desarrollo del campo mexicano, sin necesidad de modificar substancialmente el marco jurídico existente.

Es de resaltar que con el PROCEDE, las instituciones involucradas, hicieron los estudios previos relativos a la viabilidad y capacidad de los núcleos agrarios para incorporarse a dicho programa. Una vez determinada su viabilidad, las instituciones involucradas (Secretaría de la Reforma Agraria, como cabeza de sector, Procuraduría Agraria, INEGI y Registro Agrario Nacional), conjuntamente con los integrantes de los ejidos y comunidades, se avocaron a la realización de los trabajos respectivos, dentro de sus respectivas competencias, consistentes en las mediciones respectivas, así como en la delimitación y asignación de tierras al interior de los ejidos y la expedición de los certificados y títulos correspondientes.

Con la certificación de la tenencia de la tierra a través del PROCEDE, el Gobierno Federal, con la participación de las instituciones de referencia, a la fecha se han certificado 84'893,006.0891 hectáreas y la entrega de 5,082,663 certificados parcelarios, 1,942,888 certificados de uso común y 2,118,692 títulos de propiedad, para 4'259,777 beneficiarios.

Por lo que el siguiente paso a dar, para lograr el desarrollo rural integral del campo considero que es la creación de un programa parecido al Procede, tendiente a la organización de los productores rurales, en alguna de las figuras asociativas referidas reguladas por la Ley Agraria, Uniones de Sociedades de Producción Social, Uniones de Ejidos y/o comunidades, y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

Dicho Programa podría denominarse “Programa para la creación y fomento de figuras asociativas para el desarrollo rural”, el cual debe contemplar como objetivos principales la creación de figuras asociativas en gran escala, para lo cual se debe observar los siguientes requisitos;

1.- Dentro de dicho programa, se debe contemplar la necesidad de continuar con los objetivos de las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, que de manera práctica se iniciaron con el citado “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos “PROCEDE””; es decir, que el nuevo programa debe contemplar, principalmente la creación de figuras asociativas de carácter rural, reguladas por la Ley Agraria.

2.-Las instituciones involucradas en dicho programa, deben estudiar la viabilidad de la creación de alguna figura o figuras asociativas en determinado lugar, así como la viabilidad de elaboración de proyectos de producción rural, para ser emprendidos por dicha figuras asociativas, a corto, mediano o largo plazo.

3.- El Programa debe estar dirigidos principalmente a los núcleos agrarios ya Certificados por el “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos “PROCEDE””.

Es decir, no es el solo hecho de la certificación ya lograda y abandonar al campesinado a su suerte, sino que es menester que exista continuidad en el proceso de desarrollo del agro mexicano, con una segunda etapa o un nuevo programa, que podría denominarse “Programa para la creación y fomento de figuras asociativas para el desarrollo rural”.

4.-La Instituciones involucradas, deberán dirigirse a los lugares de origen de los núcleos agrarios, llevar a cabo las convocatorias respectivas y celebrar asambleas de ejidatarios y comuneros con sus órganos de representación, a efecto de informarles de la conveniencia de la creación de alguna figura asociativa y la viabilidad de los proyectos productivos a corto, mediano y largo plazo, a efecto de obtener su anuencia y su participación de dichos proyectos, ya sea mediante que dichos productores rurales participen con la aportación de capital, de sus tierras, trabajo o bienes de otra especie.

Es decir, los diferentes niveles de gobierno, a través de las comisiones que se formen, deben de buscar a los productores rurales y no esperar a que ellos acudan a las instancias respectivas.

5.- Una vez formada la figura asociativa que por acuerdo general de la asamblea haya decidido adoptar y la misma haya obtenido su registro conforme a la Ley respectiva, las Dependencias de Gobierno respectivas, deberán convocar a los Organismos financieros interesados en los proyectos productivos, a efecto de lograr su participación en la capitalización del agro y conformación de la infraestructura

necesaria, para la producción primaria, transformación y comercialización de la producción agrícola.

6.- Los diferentes niveles de gobierno, deben crear también comisiones especializadas, que tengan como función principal la capacitación, el asesoramiento y asistencia técnica de los productores rurales, tanto para la producción, distribución y comercialización de los productos de origen agropecuario y estar en posibilidad de completar eficazmente la cadena productiva.

7.- Es conveniente buscar la manera de arraigar a su lugar de origen a los propietarios de las tierras ejidales o comunales aportadas al proyecto productivo; para tal efecto los diferentes niveles de gobierno, deben buscar la manera de proporcionarles incentivos tales como prestaciones de carácter social, tanto a los productores rurales, como a sus familiares, al menos mientras el proyecto productivo se pone en marcha.

8.- Se debe establecer un seguro de riesgo, para los capitales invertidos en los proyectos productivos por desastres naturales y pérdida de cosechas, a efecto de que los organismos financieros privados tengan la confianza de que su inversión se encuentra asegurada.

9.- La duración del Programa, será hasta en tanto se ponga en marcha los proyectos productivos y estos empiecen a dar sus frutos, o en su caso, hasta en tanto se determine la inconveniencia de su operación.

Por lo tanto, considero que una vez que se pongan en marcha las figuras asociativas creadas con el citado Programa, así como los proyectos productivos viables, que tengan por objetivo llevar a cabo dichas figuras asociativas, serán puntos de atracción de capitales, tanto nacionales como extranjeros y como fuentes de empleo y modernización del medio rural mexicano.

CONCLUSIONES:

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consagró en el artículo 27, el derecho a la tierra, tomando como base la Ley del 06 de enero de 1915; por lo que de 1917 a 1992, el Estado mantuvo la obligación de dotar de tierras a quienes carecían de ella y restituir a los que habían sido despojados.

2.- Cerca de 8 décadas de reparto agrario dieron origen a 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, que son propietarios de 103.5 millones de hectáreas.

3.- Sin embargo, y a pesar de lo enorme del esfuerzo que representó el reparto agrario, la situación de la mayoría de los campesinos de nuestro territorio nacional, siguió siendo crítica, particularmente en las regiones temporaleras; lo que se traduce en una cada vez más alarmante abandono del campo, debido primordialmente a falta de inversión de capital, organización del productor rural, así como a la falta de financiamiento en el agro mexicano.

4.- La baja producción en el campo; bajos ingresos en el medio agropecuario; minifundismo entre ejidatarios, utilización de sistemas de trabajo e instrumentos arcaicos, entre otros, fueron los motivos que dieron origen a las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992.

5.- Con las citadas reformas al artículo 27 Constitucional, se da fin al reparto Agrario y se reconoce personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, por lo que ya son propietarios de sus tierras, y en consecuencia pueden decidir libremente su destino, así como su participación en sociedades mercantiles.

6.- Derivado de las reformas aludidas, se reconoce a la asamblea como el órgano supremo del núcleo agrario y se le transfieren facultades que antes eran del Presidente de la República.

7.- Con la eliminación de los candados que tenía el ejido (inembargable, intransferible, inalienable e imprescriptible), el ejido ya se puede vender, embargar, rentar, dar en aparcería, con las limitaciones propias que establece la ley de la materia.

8.- Con las últimas reformas al artículo 27 Constitucional, se establece la base jurídica para una nueva institucionalidad agraria, al crearse la Procuraduría Agraria, como una institución pública dotada de autonomía técnica para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios, así como los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.

9.- Con motivo también de las reformas aludidas, el Gobierno Federal creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), a efecto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

10.-Con la certificación efectuada por el PROCEDE, el ejido ya puede adoptar el dominio pleno sobre sus tierras parceladas.

11.-Según información obtenida del Registro Agrario Nacional, con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), a la fecha se llevado a cabo la certificación de 84'893,006.0891 hectáreas de tierras a lo largo y ancho del territorio nacional y la entrega a través de dicho Programa de 5,082,663 certificados parcelarios, 1,942,888 certificados de uso común y 2,181,692 títulos de propiedad, siendo que a la fecha un 1.7 % aproximadamente de la tierras certificadas. han adoptado el dominio pleno.

12.-Con las citadas reformas se incrementaron las figuras asociativas y las sociedades mercantiles propietarias de tierras, ya que en el Registro Agrario Nacional, se tienen registradas 65 sociedades mercantiles y 1 Sociedad Civil, 21572 Sociedades de Solidaridad Social, 40 Federaciones de Sociedad de Solidaridad Social, 10840 Sociedades de producción Rural, 62 Uniones de Sociedades de Producción Social; 1145 Uniones de Ejidos y/o comunidades, y finalmente, 186 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

13.-Queda demostrado el temor infundado de algunos legisladores, de que con la aportación de tierras a sociedades civiles mercantiles, se crearían las bases para fomentar la creación de nuevos latifundios simulados, ya que el Registro Agrario Nacional, tienen inscritas 65 sociedades mercantiles y 1 Sociedad Civil, que en conjunto son propietarias de 163137-22-84.179 hectáreas, que comparadas con las tierras certificadas, representaría aproximadamente el .19 % de dichas tierras.

14.- Sin embargo, lo preocupante es que a la fecha no se han cumplido en su totalidad los objetivos que se plantearon con las citadas reformas, (ya que únicamente se está cumpliendo con la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra), toda vez que al decir de algunos especialistas en la materia, las citadas reformas no han dado los frutos esperados, ya que a la fecha, el campo sigue sumido en la pobreza, por falta capital e inversiones, así como por la falta de organización en proyectos productivos.

15.- Por lo que de persistir el abandono al campo, su tendencia se dirige a mantenerse como una unidad improductiva, a pesar de las reformas aludidas y al avance del PROCEDE.

16.- Por lo que considero, a manera de opinión personal, que se debe reestructurar la política agraria, la cual debe tender a la **organización productiva del campo**, con un programa parecido al PROCEDE, que podría denominarse

“Programa para la creación y fomento de figuras asociativas para el desarrollo rural”, que tenga como objetivo principal el fomento y creación de las figuras asociativas reguladas por la Ley Agraria.

17.- Y finalmente, y a manera de opinión personal, el Programa de referencia, debe estar dirigido principalmente a los núcleos agrarios ya Certificados por el “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos “PROCEDE”.

FUENTES DE INVESTIGACION DIVERSAS

FUENTES BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Cuadros Caldas Julio, **“Catecismo Agrario”**, Edit. Talleres de Desarrollo Gráfico, 6º edición, México, 1999.
- 2.- Flores Cano Enrique, **“Problema Agrario y Propiedad en México Siglo XVIII y XIX”**, Colegio de México, 1º edición, edit. Corporación Industrial Gráfica, S.A. de C.V., México, 1995.
- 3.-Chávez Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, 16º Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- 4.-Durand Alcantara, Carlos Humberto, **“El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México”**, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 2002.
- 5.-Díaz de León, Marco Antonio, **“Historia del Derecho Agrario Mexicano”**, Primer Edición, Edit. Porrúa, México 2002.
- 6.- García Ramírez Sergio, **“Elementos de Derecho Procesal Agrario”**, 1º edición, Edit. Porrúa, México, 1993.
- 7.- García Villalobos Ricardo. **“Historia del Derecho Agrario Mexicano”**. 1º, edición, Editorial Porrúa. México 2002.
- 8.-Gómez de Silva Cano Jorge J., **“La Justicia Agraria y el Desarrollo rural integral”**, Estudios Agrarios, 1º edición, Editado por la Procuraduría Agraria, México, 1993.
- 9.- Lemus García Raúl, **“Derecho Agrario Mexicano”**, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
- 10.- Medina Cervantes José Ramón, **“Derecho Agrario”**, Colección Textos Jurídicos Universitarios, segunda edición, Edit. Harla, México, 1987.
- 11.- Mendieta y Nuñez, Dr. Lucio, **“El Problema Agrario de México”**, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.

- 12.-Pasos Luís, **“La Disputa por el Ejido”**, 1º edición, Editorial Diana, México, 1992.
- 13.- Ruiz Massiu Mario, **“Nuevo Sistema Jurídico Agrario”**, 1º edición, Edit. Porrúa, México, 1993.
- 14.- Secretaría de la Reforma Agraria, **“La Transformación Agraria Origen Evolución Retos”**, Volúmenes I y II, Edit. Producción Editorial, S.A. DE C.V., México 1997.
- 15.-Sosapavon Yánez Otto, **“Diversos Conceptos de Derecho Agrario Mexicano”**, 1º edición, Edit. Porrea, México, 1999.
- 16.- Urbina D. Agustín, **“Manual Práctico de Ejidatarios”**, 2º Edición, Editorial ISTA, México, 2004.
- 17.-Vázquez Alfaro Guillermo Gabino, **“Lecciones de Derecho Agrario”**, Primera Edición, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, D.F., 1996.
- 18.-Warman Arturo, **“El Campo mexicano en el siglo XX”**, 1º edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 2001.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, S.A, México 2002.

Ley Orgánica del Poder del Poder Judicial de la Federación, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.

Ley Federal de Reforma Agraria, Librería Teocalli, imprenta Fernández, México, 1986.

Ley Agraria Comentada por Armando López Nogales y Rafael López Nogales, Edit Porrúa, México, 1999.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 09 de abril de 1997.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

- 1.- Artis Espriu Gloria, **“Procede: Conceptos básicos y un perfil sobre sus avances”**, Estudios Agrarios, número 10, Revista editada por la Procuraduría Agraria, México, 1998.
- 2.- Baltasar Cisneros Herminio, **“La reforma rural”**, Estudios Agrarios, número 15, Revista editada por la Procuraduría Agraria, México, 2000.
- 3.- Barrios Hernández Hortensia, **“El reparto agrario y sus estadísticas”**, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, número 28, México 2005.
- 4.- Guevara Alejandro/Muñoz Carlos/Omar Stabridis, **“ La Seguridad en la Tenencia de la Tierra y migración”**, Agro Nuevo, Secretaría de la Reforma Agraria, año 1, números 8 y 9, Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., México, 2005
- 5.- Sánchez Nava Pedro Francisco, **“Procede: Conceptos básicos y un perfil sobre sus avances”**, Estudios Agrarios, número 10, Revista editada por la Procuraduría Agraria, México, 1998.
- 6.- Schejtman Alexander, **“El empleo rural no agrícola y los proyectos como política rural”**, Estudios Agrarios, número 14, Revista editada por la Procuraduría Agraria, México, 2000.

FUENTES ELECTRONICAS

- 1.-**González Pimienta Rafael, “Artículo 27 Constitucional”**, Procuraduría Agraria.
Página Internet www.pa.gob.mx/publica/pao70203.htm
- 2.-Félix Velez, **“Los desafíos que enfrenta el campo mexicano”**. Página Internet
www.cidac.org/vmn/librocidac/mexico-cambio/Cap-S.PDF
- 3.-Ramírez Juárez Jorge, **“La Globalización y el Sector Agropecuario en México”**.
Página Internet www.uv.mx/iiesca/revista 2001-1/globalización.htm

FUENTES DE CONSULTA

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Tomos I y II (A-CH y P-Z), Ed. Porrúa, México, 2004.

Enciclopedia Microsoft Encarta 99. “Minifundio”.