



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO, DE LA
SEGURIDAD SOCIAL Y AGRARIO**

**“EL EJIDO COMO UNIDAD PARCELARIA
PRODUCTIVA ANTE LA LEGISLACIÓN
VIGENTE”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N :
MARÍA DE LOURDES CRUZ PRAXEDIS
GUILLERMO RENÉ DE LA ROSA ACEVEDO**



FES Aragón

**ASESOR:
LIC. ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN**

MÉXICO, 2011



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.

MARÍA DE LOURDES CRUZ PRAXEDIS

AGRADEZCO PRIMERAMENTE A DIOS POR HABERME PERMITIDO LLEGAR A ESTE DÍA TAN IMPORTANTE EN MI VIDA.

A MIS PADRES FERNANDO CRUZ (†) Y GRACIELA PRAXEDIS MONTES (†), POR HABERME DADO LA VIDA Y SER EL CIMIENTO PARA CONSTRUIR A LA MUJER EN QUE ME CONVERTÍ.

A MI SEGUNDA MADRE REYNA PRAXEDIS MONTES, QUE HA ESTADO CONMIGO EN TODAS Y CADA UNA DE LAS ETAPAS DE MI VIDA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EN PARTICULAR A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN A QUIEN DEBO Y DONDE OBTUVE MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

A MI ABUELITA MARTINA, ASÍ COMO A LAS HERMANAS DE MI MADRE, POR HABERME ACOGIDO Y APOYADO TODO EL TIEMPO.

AL HOMBRE MÁS IMPORTANTE DE MI VIDA GUILLERMO, EL CUAL LLEGÓ A MÍ EN EL MOMENTO INDICADO Y ME HA DADO LA RAZÓN MÁS GRANDE POR QUÉ VIVIR, MI NIÑA LISSY.

A MIS HERMANOS PATRICIA, FERNANDO Y DAVID, QUE A PESAR DE LAS ADVERSIDADES ESTÁN A MI LADO Y SERÁN PARTICIPES DE ESTE GRAN TRIUNFO.

A MIS GRANDES AMIGOS GABRIEL, MARTITA, JORGE, ANTONIO, POR ESTAR SIEMPRE A MI LADO, Y AUNQUE NOS VEMOS MUY APARTADAMENTE, SE QUE ESTÁN CONMIGO CUANDO MÁS LOS NECESITO.

GUILLERMO RENÉ DE LA ROSA ACEVEDO

GRACIAS:

A DIOS POR PERMITIR CUMPLIR CON UNA DE LAS METAS EN MI VIDA.

A DON FRANCISCO DE LA ROSA CORTES Y DOÑA PAULA ACEVEDO TORRES, MIS PADRES, POR DARME LA VIDA.

*A MI MADRE QUIEN SIEMPRE SE HALLA A MI LADO
(†), POR SUS DESVELOS, PACIENCIA, AMOR Y
CARIÑO.*

*A MI PADRE POR SU APOYO, POR SUS INCALCULABLES
PALABRAS DE ALIENTO, POR SUS CONSEJOS FORJADORES DE
DISCIPLINA Y VIRTUDES, POR SU TOLERANCIA.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO EN
PARTICULAR A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN MI ALMA MATER, A SU EXCELENTE PROFESORADO
FORJADOR DE MI FUTURO.*

*A LOURDES POR ACEPTAR SER PARTE DE SU VIDA Y POR
COMPARTIR SU MÁS GRANDE TESORO, NUESTRA HIJA LISSETTE
RENEE DE LA ROSA CRUZ.*

*A MIS HERMANOS MARICELA, EDITH Y EDGAR, POR COMPARTIR
SUS ALEGRÍAS Y TRISTEZAS, POR SUS PALABRAS DE APOYO Y
CONSEJOS, PERO SOBRE TODO POR DARME LA DICHA DE
CONTAR Y SER PARTE DE LAS FAMILIAS GAVIA DE LA ROSA,
AGUILAR DE LA ROSA Y SÁNCHEZ DE LA ROSA, ESPECIALES
AGRADECIMIENTOS A MIS COMPADRES ENRIQUE GAVIA
PORTELA Y LEOPOLDO SÁNCHEZ MONTERO POR LOS MISMOS
MOTIVOS.*

*A DON JUAN DE LA ROSA ELIZALDE "PAPÁ JUAN" (†),
CAMPEÑO DEL MUNICIPIO DE JUCHITEPEC ESTADO DE
MÉXICO, QUIEN CON SU EJEMPLO Y DEDICACIÓN TRATÓ DE
INFUNDIR EN SUS HIJOS Y NIETOS EL AMOR HACIA LA TIERRA
A SUS PARCELAS.*

*A MIS AMIGOS QUIENES SIEMPRE SE ENCUENTRAN EN MIS
PENSAMIENTOS, POR COMPARTIR SUS HORAS DE ESTUDIO, POR
CREER EN MÍ Y POR FORMAR PARTE DE LA FAMILIA DE LA ROSA
ACEVEDO.*

*AGRADECEMOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL
DISTRITO FEDERAL POR PERMITIRNOS SER PARTE DE ESE GRAN
RETO "SER LOS MEJORES" Y EN PARTICULAR AL INGENIERO
ROBERTO COLÍN GAMBOA, ASÍ COMO A LOS LICENCIADOS
MARTHA LAURA ESPITIA SOLÍS, SERGIO CRUZ ALVAREZ,
EDUARDO TEPALT ALARCON, Y CADA UNO DE LOS
INTEGRANTES DE LAS ÁREAS DE QUEJAS Y RESPONSABILIDADES
A QUIENES NO NOMBRAMOS PARA NO OMITIR A NINGUNO,
POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS, POR SUS PALABRAS DE
ALIENTO, POR CREER EN NOSOTROS, POR SUS BENDICIONES.*

*A LA LICENCIADA ROSA DE JESÚS VIVAS GUZMÁN, POR SU
AMISTAD, SU APOYO Y CONSEJOS SIN LOS CUALES NO SERÍA
POSIBLE CONCLUIR ESTA ETAPA DE NUESTRA VIDA, GRACIAS.*

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL EJIDO.....	1
1.1 Época prehispánica	4
1.1.1 Propiedad Pública	5
Tlatocalli	6
Tepantlalli	6
Mitlchimalli	7
Pillalli	7
1.1.2 Propieda Comunal	7
Calpulli	8
Altepetlalli	9
1.2 Época colonial	9
1.2.1 Ley XIII de la Ley de Indias	12
1.2.2 Propiedad Ejidal y la comunidad indígena	15
1.3 México Independiente	17
1.3.1 Constitución de 1857	19
1.3.2 Ley del 6 de enero de 1915	20
1.3.3 Ley de Ejidos de 1920	22
CAPITULO 2 GENERALIDADES.....	30
2.1 El Ejido en la doctrina	30
2.1.1 Concepto de Ejido en la Legislación Agraria	31
2.2 Órganos de Representación	34
2.2.1 Asamblea de Ejidatarios	35
2.2.2 Comisariado Ejidal	37
2.2.3 Consejo de Vigilancia	39

2.2.4	Consejo de Pobladores	42
2.3	Tipos de Tierra	44
2.3.1	Asentamientos Humanos	46
2.3.2	Uso Común	48
2.3.3	Parcela Ejidal	52

CAPITULO 3 EL EJIDO ANTE LA LEGISLACION AGRARIA, COMO INSTITUCION SOCIO-ECONOMICA56

3.1	Código Agrario del 22 de marzo de 1934	56
3.2	Código Agrario del 23 de septiembre de 1940	59
3.3	Código Agrario de 1942	65
3.4	En la Ley de la Reforma Agraria de 1971	68
3.5	Art. 27 Constitucional, comparación texto anterior y el vigente	71
3.6	Marco legal y normativo vigente en materia Agraria	103

CAPITULO 4 CONSECUENCIAS DEL DOMINIO PLENO DE LAS TIERRAS PARCELADAS EJIDALES EN LA LEY AGRARIA VIGENTE109

4.1	Dominio pleno de tierras ejidales	109
4.2	Ejidatarios ante la legislación vigente. Características	118
4.3	Derechos de propiedad Ejidal	127
4.3.1	Individual	127
4.3.2	Colectivo	130
4.4	Regularización de las tierras ejidales	132
4.5	PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales)	135

CAPITULO 5 LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA146

5.1	El cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad privada	146
5.1.1	Beneficios y consecuencias del cambio de régimen	153

5.2	Implicaciones o consecuencias de la parcela ejidal ante el Tratado....	161
5.3	Propuesta: La necesidad de mantener la Identidad Social del ejido....	171

CONCLUSIONES	183
--------------	-------	-----

FUENTES CONSULTADAS	188
---------------------	-------	-----

INTRODUCCIÓN.

La reforma agraria mexicana tuvo su origen en una revolución popular de gran envergadura y se desarrolló en tiempos de la guerra civil. A lo largo de un extenso período se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país, con los que se establecieron cerca de 30 000 ejidos y comunidades que comprendieron más de 3 millones de jefes de familia. Sin embargo, la reforma no logró el bienestar perseguido, y los campesinos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema. El deterioro paulatino del sector rural se prolongó hasta 1992, cuando se consiguió reorientar cabalmente el desarrollo rural. La reforma agraria quedó inconclusa, y sus objetivos sociales y económicos no se alcanzaron. Pese a estas limitaciones, la experiencia reformista fue determinante y produjo efectos que conviene analizar para discernir nuevas alternativas. Ni desastre ni triunfo, la reforma es un proceso abierto pero imperfecto; sus soluciones de mediano plazo sólo serán viables si se logran de inmediato los acuerdos nacionales y se inician los programas destinados a conducir la reforma a su término.

Las reformas al artículo 27 Constitucional legitiman la introducción en el campo de una serie de medidas que significa simplemente que la mayor parte de las tierras pueda pasar a manos del capital privado transnacional para su explotación, bajo la tesis de que la pulverización de la propiedad de la tierra impide su productividad. Durante años se dejó el campo en el abandono; se manipuló a los campesinos de acuerdo a intereses políticos y se toleró la corrupción. No fue el ejido lo que produjo la quiebra de la agricultura, sino la falta de un esfuerzo decidido para organizar la producción en un sentido moderno por parte del Estado o del capital nacional. Hoy, ante la bancarrota, se pone en venta la tierra para que otros vengan a organizarla.

La reforma al artículo 27 fue pensada en un principio para inducir la modernización del campo mexicano y hacerlo más productivo con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo. La reforma introduce para ello un cambio radical a la situación prevaleciente desde principios del siglo XX, ya que rompe con el tabú del ejido como una institución intocable; se le retira, a partir de entonces, su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, permitiendo por primera vez la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque.

Por otro lado, ante la falta de apoyos, el campesino ejidatario está llevando a cabo un parcelamiento o lotificación en zonas urbanas, de las tierras ejidales para vender una o dos parcelas (o lotes urbanos) y financiarse en la producción del resto de sus tierras, lo cual ha motivado un gran auge en la compra de tierras ejidales por parte de inversionistas privados.

A su vez el inversionista encuentra atractiva la inversión en la compra de tierras ejidales por una doble ganancia; Por un lado adquiere tierras a un valor más bajo que el valor comercial más la plusvalía que le dará después el desarrollo, así como al hacer tratos antes de la desincorporación de tierras del dominio ejidal.

Así en lo que toca a la instituciones relacionadas con éstas acciones, y advirtiéndose la necesidad de apoyar técnica, jurídica y operativamente a los ejidos de nueva creación, como a los que resuelvan su problemática jurídica, material o social y manifiesten su anuencia para regularizar sus tierras, primero el PROCEDE, y después se inicio la operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), por lo que en el ámbito de aplicación el (FANAR), este se oriento exclusivamente para la atención de los

Núcleos Agrarios que sean de nueva creación por constitución voluntaria o por resoluciones de los Tribunales principalmente.

Por todo, lo anterior la importancia de este trabajo es tratar de dar un panorama amplio y general de la problemática actual del campo mexicano y concretamente del ejido, pues como se verá, se encuentra con diferentes obstáculos para su consolidación como fuente de riqueza y de sustento para los que detentan este régimen de tierra.

Sin embargo como ya se apuntó. También quienes están a favor de este nuevo enfoque y trato que da la ley, es en beneficio a final de cuentas de los grandes poseedores de grandes extensiones de tierra en las que se ve de forma inmediata su rentabilidad y productividad, pero a nuestro muy particular punto de vista, siempre en detrimento de los que tienen menos extensiones de tierras, pues estos no son sujetos de crédito y si del probable acoso por parte de quienes quieran en su oportunidad adquirir sus tierras.

EL EJIDO COMO UNIDAD PARCELARIA PRODUCTIVA ANTE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

CAPITULO 1

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL EJIDO

La pobreza en el campo fue una de las razones principales de la revolución Mexicana. La explotación y marginación que padecían los campesinos, sobre todo en el centro y sur del país, llevaron a que, al fin de la Revolución, la justicia social se convirtiera en una de las razones de ser de la Constitución vigente y del sistema político construido a partir de 1917. El Artículo 27 es uno de los fundamentos de la Constitución de 1917; éste en su primer párrafo expresa: La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Así constituida la propiedad privada, también es protegida mediante una serie de garantías; estableciéndose que la propiedad de la tierra y su distribución no está consignada a la lucha entre los intereses individuales, sino que concierne también al bienestar y a la estabilidad de la sociedad como un todo; limitándose la propiedad privada sólo por el interés colectivo, en el afán de justicia agraria, marco del Artículo 27 constitucional, se derivaron limitantes a la propiedad privada: a los latifundios —buscando fraccionarlos—, a la pequeña propiedad, —buscando desarrollarla y protegerla—; ante la necesidad o interés por tierras, se definió una modalidad, la de expropiación sólo por causa de utilidad pública, como acto de la administración pública y mediante indemnización. La teoría de la propiedad de la tierra como función social y fin del Estado encontró su mejor expresión en el Artículo 27 constitucional. Con toda su complejidad define la propiedad, la restringe, establece su modalidad, el procedimiento y sus reglamentaciones para modificarla, invoca el principio de expropiación y la causa de utilidad pública; todo ello a través de los atributos del Estado, mismos que configuran las formas de propiedad y los fines de la

reforma agraria. El resultado de estas formas de propiedad, una vez atacado el latifundio, fue una estructura compuesta principalmente por tres elementos: la propiedad pública, la social ejidal y comunal, y la pequeña propiedad.

En cuanto a la propiedad pública, cuando el Artículo 27 señala que los bienes son de la Nación no sólo indica que existe un dominio del Estado sobre todos ellos sino que tiene y existe una propiedad pública igual a la que tienen los propietarios privados; aún más protegida ya que sobre estos bienes el dominio de la Nación es inalienable, los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales. Con la propiedad ejidal y comunal, se buscó dar respuesta al problema agrario, cuya caracterización principal estaba en la dicotomía — producto de la Conquista y la Colonia— de individuos sin tierra, sin derechos y sin trabajo por un lado, y de grandes latifundistas por otro, y se concretaría con la reforma agraria cuyos objetivos fueron:

1.- Restituir la tierra a aquellos núcleos de población que habían sido despojados por los grandes latifundios y las haciendas

2. La distribución gratuita de tierra a poblaciones que carecían de ella, en la “forma de dotación llamada ejido”¹. Aunque en ninguna parte del Artículo constitucional se define lo que es un ejido, se menciona como tal y, en la práctica, el concepto se aplicó a los núcleos de población dotándolos de tierras a través de los procedimientos señalados en la Ley.

3. Crear con ello una nueva estructura de tenencia que reemplazara el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado. También se destacó el respeto a la propiedad comunal de los pueblos, especialmente las comunidades indígenas, a quienes se autorizó para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran. Esto, a grandes rasgos, fue el

¹ En la ley actual ya no se contempla la obligatoriedad del Estado para dotar de tierras a personas o núcleos de población. Artículo 27 constitucional, reformado 6 y 28 enero 1992

programa agrario delineado en la Constitución de 1917, dejando muchos aspectos para reglamentos e interpretaciones posteriores. En este sentido, el programa fue tomando forma sólo, paulatinamente —aunque siempre dentro del marco general establecido en 1917— y cambió con frecuencia de dirección y de ritmo en la práctica. Con relación al ejido, la idea esencial que lo inspiró fue la de proteger a las propiedades colectivas de los pueblos. La palabra ejido se refería, originalmente, a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el usufructo colectivo (para ganado y recolección de madera), y éste era el significado que tradicionalmente se le daba en México, antes de la reforma agraria. De hecho, en la terminología corriente, el concepto ejido se refiere a la comunidad de campesinos que han recibido tierras de esta forma (ejidatarios) y el conjunto de tierras que les corresponden. Su patrimonio está formado por tierras de cultivo (área parcelada), otras para satisfacer necesidades colectivas (uso común) y otra más para urbanizar y poblar (fundo legal), principalmente. Así, desde 1917 se han venido creando ejidos casi ininterrumpidamente, pero la función económica atribuida a éstos ha cambiado de forma gradual; primero se les consideró como fuentes de ingresos complementarios a los salarios ganados en las grandes fincas (periodo comprendido por el modelo primario exportador principalmente en los años veinte), luego como pequeñas fincas de subsistencia para los grupos rurales más atrasados (durante los años treinta, en la gran depresión, el ejido se encontraba inactivo y sin apoyo gubernamental). Posteriormente se le asignó durante los años cuarenta, un papel primordial en la producción agrícola y, con la reforma de 1992, finalmente tiene objetivos productivos semejantes a los del sector agrícola privado. La organización interna más apropiada para el ejido siguió un trayecto paralelo, en función del papel que le tocó desempeñar dentro de la estructura agrícola general del país y de las tendencias predominantes en cada época. Por lo tanto, en este marco institucional debe situarse la creación de la mayoría de los ejidos colectivos. Ahora bien, no todos los ejidos de la República fueron dotados con la misma cantidad y calidad de recursos. Muchos factores intervinieron en esta diferenciación que, en parte, es responsable de

las variaciones en la eficiencia económica y el funcionamiento institucional de los mismos.

1.1 Época Prehispánica.

Esta comprende el periodo que va desde el origen del hombre americano hasta la conquista, la cual ha sido tratada haciendo referencia al pueblo dominante y más notable de cuantos existían a la llegada de los conquistadores. Esto bien puede ser, el mejor organizado o simplemente porque de éste se han encontrado mayores datos históricos, como los son en efecto los proporcionados por los códices, las tradiciones y por supuesto, por historiadores y religiosos que acompañaban a los conquistadores; éste pueblo lo fue el Azteca o Mexica; el que junto con el Tepaneca y el Acolhua o Texcocano, dominaban la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano. Estos pueblos se encontraban situados muy cerca el uno de los otros, formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, gracias a lo cual extendieron sus dominios en forma no lograda hasta entonces. “Estos reinos en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante. En cuanto a su gobierno, que de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta”.²

En el pueblo azteca, el rey era la autoridad suprema encontrándose también a los sacerdotes, a los guerreros de alta categoría como clases privilegiadas, y después de éstos la nobleza, representada por familias de abolengo y por último, y formando la base de la pirámide que constituían las clases sociales entre los Aztecas, se encontraba el pueblo. “Estas diferencias de clase se reflejan fielmente en la distribución de la tierra, el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de

² OROZCO Y BERRA. Historia Antigua de la Conquista de México, Tomo I, México 1880 p. 362.

su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey.”³

Aun y cuando en la época prehispánica el concepto de propiedad no se conocía entre los pueblos aborígenes, en el ya se cultivaba un tipo de parcela llamado calpulli, cuya propiedad era colectiva, y de usufructo individual; mas el disfrute de tal tierra se supeditaba a varias condiciones entre las cuales se contaba el cultivo constante de la misma. El Calpulli fue una institución que formó parte de la configuración social prehispánica y que preludia desde entonces nuestro singular concepto dinámico de la propiedad porque debe estar sujeta a una función social. “En la época prehispánica existían mapas donde las tierras se delimitaban y referenciaban por colores, representándose las pertenecientes a los barrios con color amarillo claro, las de los nobles con color encarnado y las del tlatoani con color púrpura. Las limitantes y su extensión se hallaban indicadas con signos jeroglíficos.”⁴

1.1.1 Propiedad Pública.

La situación que guardaba la propiedad de las tierras en el extenso territorio que después fue la Nueva España, a la llegada de los conquistadores españoles, ha sido materia de muchos estudios y comentarios, en el territorio de Anáhuac, en la que florecieron varias civilizaciones aborígenes algunas de las cuales perduraron hasta la llegada de los españoles, pues el régimen de propiedad de la tierra es el tema esencial del derecho agrario, y en la distribución de ella, indudablemente influyen los orígenes, por mas que remotos que sean, de los pueblos que hicieron esa distribución y crearon su propio régimen de propiedad, sobre este particular, el maestro Carlos Basauri opina: primero que “las investigaciones mas recientes y las que han emprendido con

³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El Problema Agrario de México*, quinta edición, Porrúa, México, 1969, p. 12

⁴ OROZCO Y BERRA. *Historia Antigua de la Conquista de México*. 1880. citado por Mendieta, 1968.

mayor intensidad, ha venido a demostrar o, en último caso a desvirtuar la antigua creencia y teoría acerca del nombre autóctono en América; después que el hombre americano quizás en una remotísima antigüedad, emigro de otros continentes para ir ocupando paulatinamente el territorio de América, pero que el grueso de esta inmigración procedió de Asia y en corta escala de Oceanía⁵. La ocupación del territorio mexicano se efectuó de norte a sur, aunque también debió haber movimientos de pueblos en sentido contrario y del centro hacia las costas y viceversa, pero estos se debieron al parecer al solo acomodamiento debido a luchas entre tribus a consecuencia de expansiones de algunos que se desarrollaron más que otros y necesitaron mayor territorio para su bienestar. Hubo tres migraciones importantes, la primera se identifica con la civilización arcaica; la segunda, la de los pueblos nahoa, que ocuparon en el centro de México y llegaron a dominar todo el territorio; y la tercera, la que vino del norte, otros del oriente y por las costas del Golfo de México que fue la que formó la civilización maya. La distribución, casi unánime admitida, de las tierras y de los reinos indígenas que dominaban la totalidad del territorio, que ahora constituye la República Mexicana, es la que señala el Dr. Mendieta y Núñez, quien, previa advertencia de que los indios no tenían un concepto abstracto de cada uno de los géneros de propiedad existentes en su territorio, se valían, para diferenciarlos entre sí, del nombre o calidad de los poseedores o del objeto, institución, o fin específico, al que se destinaban. Por ejemplo, el financiamiento de la guerra, el culto de los dioses y, de acuerdo con esta doctrina, las tierras se dividían en:

Tlatocatlali o tlatocamili o Tierras de magistrados. Los productos de estas tierras se usaban para pagar los gastos del palacio (trabajadas por mayeques y esclavos).

Tecpantlalli o Tierras cuyos frutos servían para alimentar a los servidores del palacio (tepanpouhque o tecpancalli).

⁵ La población indígena de México. Etnografía 1940. Pag. 15 a 17.

Mitlchimalli.- Tierras para las guerras. La tierra la cual integraba el mitlchimalli se usaba para alquiler o se utilizaban para el cultivo; es decir se destinaban a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra.

Pillalli.- Tierras de los nobles. Pasaban como herencia de padres a hijos, que eran y pertenecían a los caballeros y descendientes de los reyes y señores referidos.

1.1.2 Propiedad Comunal.

Por lo que respecta a la propiedad indígena, ésta sufrió rudos ataques desde que se realizó la conquista española, probablemente la propiedad mas respetada fue la que pertenecía a los barrios (Calpulli) propiedad comunal de los pueblos. En la propiedad comunal se distinguían según las leyes españolas, cuatro clases diversas entre su origen y aplicación: Fundo Legal, Ejido, Los Propios y tierras de repartimiento.

El Fundo Legal era la extensión de tierra reservada para la fundación de los pueblos, dicha extensión quedó establecida definitivamente en 600 varas, a partir de la iglesia y a los cuatro vientos, los que se ha llamado el fundo legal de los pueblos, destinado por su origen, para que en él se levantaran los hogares de los indios; el cual era enajenable, por lo que se otorgó a la entidad pueblo y no a personas particularmente designadas.

Los Ejidos: "Escriche define el ejido diciendo que es el campo o tierra que esta a la salida del lugar, y no se plantan ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina *exitus*, que significa salida. Los ejidos median una legua de largo por regla general." ⁶

⁶ ESCRICHE Joaquín, diccionario *op. cit.* en MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, p. 73

Las tierras de repartimiento, eran las que ya poseían las familias indígenas en los pueblos fundados por ellas, así como las de labranza que fueron dadas por disposiciones y mercedes especiales, también llamadas de parcialidades indígenas o de comunidad.

Los propios eran terrenos trabajados colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían y cuyos frutos se destinaban a cubrir sus gastos públicos.

Calpulli.- Los pueblos que integraban la Triple Alianza (azteca, tecpaneca y texcocanos), adoptaron sistemas semejantes en cuanto a la propiedad, distribución y explotación de la tierra. Estos pueblos se apoderaron de las tierras necesarias para su subsistencia dividiéndola en pequeñas secciones a las que llamaron Chinancalli o Calpulli, palabra que según Alonso de Zurita, significa barrio de gente conocida o linaje antiguo, y las tierras que le pertenecían, se denominaban Calpullalli, que significa tierra del Calpulli, por lo que la propiedad de las tierras pertenecía al Calpulli y el usufructo de las mismas a las familias que poseían los lotes. “El usufructo era privado y transmisible de padres a hijos, pero estaban sujetos a dos condiciones esenciales: que se cultivara la tierra ininterrumpidamente y a la permanencia del titular en el barrio a que pertenecía la parcela usufructuada, asimismo al ser miembro activo del Calpulli obtenía en propiedad el terreno sobre el cual construía su casa.”⁷ Cada parcela estaba separada de las otras por cercas de piedras o magueyes, lo que indicaba claramente que el goce y el cultivo de cada uno eran privados y que, sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse, de hecho, una verdadera propiedad privada, con la limitación de no enajenarla, pues los derechos del barrio se ejercitaban sobre las tierras vacantes o incultas.

⁷ MCCUTCHEN MCBRIDE George, 1923, Los sistemas de propiedad rural en México, Problemas Agrícolas e Industriales de México, núm. 3, vol. III (1951), Talleres Gráficos de la Nación, México, pp. 69-72, 73 79, 84.

Altepetlalli.- Otro tipo de propiedad era el Altepetlalli, en donde las tierras se trabajaban colectivamente, su goce era general y la producción se destinaba al gasto público del pueblo y también al pago de tributos, estas eran semejantes a los ejidos de las poblaciones españolas del Medievo. Constituían el otro tipo de propiedad comunal indígena además del Calpullalli.

1.2 Época Colonial

Durante la época colonial aparecieron otras instituciones también vinculadas a la actividad agrícola como las tierras de común repartimiento, Comunidades o Parcialidades indígenas, que se les daban a los pueblos, a fin de que se repartieran entre sus moradores y se dedicaran a la labranza; también aparece el ejido en la Nueva España, con finalidades ganaderas; las peonías y caballerías se determinaban con medidas relacionadas con el cultivo; muchas tierras mercedadas se consolidaban conforme a su propiedad, hasta que el favorecido con ellas cultivaba la tierra; muy al principio de la conquista, se ordenó que todo barco que llegara a la Nueva España, trajera determinada cantidad de semillas a fin de que estas fueran cultivadas y se incrementará determinado tipo de cultivo.

La propiedad del Estado con la conquista, en donde los reyes de Castilla y Aragón se apropiaron de las tierras que poseían los pueblos sometidos, justificándose con lo dispuesto en la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, documento que se considera el primer título reconocido en la época que acreditó la ocupación de las tierras de Indias (Mendieta, 1968). Los repartos de territorios en Nueva España a inicios de la Colonia se daban como pago o remuneración por los servicios prestados a la Corona, por méritos individuales y para estimular la colonización. La Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad del 18 de junio de 1513, reglamentó las concesiones de tierras en el Nuevo Mundo. A estas concesiones se les dio el nombre de mercedadas y su

validez dependió de la confirmación real —Mercedes reales—. Los tipos de concesiones que se hicieron bajo esta Ley se describen a continuación:

Peonías, eran consideradas como la extensión de tierra de diferentes clases, suficiente para mantener a una sola familia en condiciones modestas y podía abarcar probablemente hasta más de 40 hectáreas, variando de acuerdo con la calidad de la tierra.

La caballería, era una asignación de tierra equivalente a cinco tantos de una peonía. Toda la concesión comprendería probablemente de 200 a 400 hectáreas de tierra, según su calidad. El mejoramiento de la tierra y cuatro años de ocupación darían pleno derecho a la propiedad.

La encomienda, se ideó principalmente como un medio para que los españoles pudieran vivir en las tierras conquistadas y utilizar los servicios de los indios en la explotación de sus recursos. No se tiene referencia de alguna disposición sobre la extensión de las encomiendas; se cree que se dejaba al arbitrio de las autoridades encargadas del reparto la extensión que debían asignar a los solicitantes, teniendo únicamente en cuenta la calidad de la tierra y su merecimiento. El documento de acreditación de derechos lo constituyó el título expedido por el Rey.

Mayorazgos, fueron asignaciones de títulos de nobleza acompañados de donaciones de grandes extensiones de tierra o de pueblos tributarios, ello en recompensa por los servicios prestados a la Corona.

Centros de población Solares, Constituían los lotes destinados a la construcción de las casas de los colonos, los cuales se convertían en propiedad individual si los ocupaban en el término de tres meses y demostraban correctamente la ocupación en el término de cuatro años.

Suertes, una vez que se elegía el sitio para el establecimiento de un poblado, se debía proyectar el poblado de una manera ordenada y asignar los lotes a los colonos. La suerte era un solar para labranza que se otorgaba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie aproximada de 10.69 hectáreas. Una vez que los lotes se habían poseído y trabajado durante cinco años, se entregaban a los poseedores títulos de propiedad de los mismos, pero las tierras seguían siendo inalienables. En el caso de que los lotes agrícolas no se cultivaran en un término de dos años la Corona los reincorporaba a su patrimonio.

Propios y ejidos, los bienes propios eran tierras de cultivo propiedad de la aldea, administradas por los funcionarios del Consejo de Población y poseían un terreno en sus afueras, al que se daba el nombre de ejido (del latín *exitus*= salida). El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que se creó con carácter comunal e inalienable que no se labraba, ni plantaba, destinado al esparcimiento de la comunidad. Fundo legal, Terreno donde se asentaba la población: el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. La Cédula del 26 de mayo de 1567 dispuso que para el fundo legal debieran medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos, ciento veinte años después se aumentó a seiscientas varas la medida para que los indios vivieran y sembraran sin limitación. En la Cédula Real del 12 de julio de 1695 se dispuso que las seiscientas varas se contaran desde la iglesia ubicada en el centro de los pueblos y no desde la última casa, quedando esta medida como definitiva. Sobre el fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; estos tipos de tenencia de la tierra eran propiedad pública.

Dehesas. Constituían los pastos comunes para el pastoreo en común de los rebaños.

Los montes, Pastos y aguas en general se disfrutaban en común tanto por españoles como por indígenas.

Las composiciones no constituyeron un régimen de tenencia de la tierra. “El término fue utilizado para nombrar al mecanismo de visión y perspectivas de los mecanismos de perfeccionamiento de los títulos existentes de las propiedades en Nueva España. Una composición consistía, teóricamente, en la medición y demarcación de determinada propiedad, así como en la corrección de los defectos que tuviera el título.”⁸

1.2.1 Ley XIII de la Ley de Indias

Concluido el proceso de la conquista, se inicia el de la construcción de la Nueva España con la visión y sentimiento, entre sus protagonistas, de vencedores y vencidos, manifestado en el vasallaje a que fue sometido el indígena sobreviviente. No obstante la preocupación de la Corona por respetar la propiedad comunal, elemento primordial en la vida de los indígenas tanto para su arraigo como para su autosuficiencia, desde el inicio del periodo colonial tuvo lugar una actitud de abuso generalizado por parte de los españoles y autoridades novohispánicas, especialmente referida al despojo territorial.

La propia Isabel la Católica, reina de España, en su testamento fechado el 23 de noviembre de 1504, encarga a su esposo e hijos, velar por el bien de los indios, arenga tomada como propia por diversos humanistas y juristas de la época como fueron, aparte de De las Casas, Francisco de Vitoria, Ginés de Sepúlveda, Francisco Suárez y Domingo de Soto, entre otros. “Algunos defensores de la colonización española han calificado a Bartolomé De las Casas como autor de la que han denominado leyenda negra de la conquista y colonización, afirmando también que la legislación de indias significó un

⁸ *Ídem.*

conjunto de legales dictadas por España para la protección y tutela del indígena, inspirándose en el benevolente trato que debía darse al indio.”⁹

Con el arribo español a las Indias Occidentales a fines del siglo XV nacen los repartimientos de indios, concesión por la que se autorizaba que los descubridores se beneficiaran con el trabajo de los naturales, traduciendo de esta manera el vasallaje que como tributo se habría de rendir. En contra de la encomienda pronto se manifestaron voces discordantes, de las que merece especial atención la del citado Fray Bartolomé de las Casas, quien hizo suya la defensa del aborigen y por ello recibió el nombre de Defensor de los Indios; para su labor, desde 1515 se trasladó a las Cortes Españolas, reiterando repetidamente su protesta contra los abusos de los encomenderos.

Posteriormente, en las juntas de Valladolid y Barcelona, expuso sus argumentos sobre el oprobioso régimen, ocasionando en 1542 que se dictaran las Leyes Nuevas con las cuales se intentó suprimir la encomienda y sustituirla por un sistema de empadronamiento y tributación general de los indígenas en favor de la Corona. No obstante estos esfuerzos, tres años después se revocó la disposición que había derogado a la encomienda. A partir de esta fecha, creció la cantidad de cédulas y ordenanzas de carácter protector en favor del indígena, ante las que sin embargo, la encomienda continuó vigente.

Asimismo, es importante mencionar que con la defensa que hace Bartolomé de las Casas en favor del aborigen, de su libre naturaleza y su capacidad racional, obtuvo a su favor una declaración del Papa Paulo III del 9 de junio de 1537 en la cual señaló: "Los dichos indios no están privados, ni deben serlo, de su libertad, ni del dominio de sus bienes, y que no deben ser reducidos a servidumbre. La defensa del aborigen logró ganarse, mas no así la de la raza negra, pues el mismo Bartolomé de las Casas consideró que estas eran

⁹ Enciclopedia jurídica Omeba, 1985, pp. 367, 369, 373

criaturas irracionales que debían traerse de África para sustituir a los indios en las tareas más ignominiosas.”¹⁰

Desde el mismo descubrimiento, la protección a los indios se transformó en un asunto de Estado, como bien se desprende del nombramiento en la persona de Fray Bartolomé de las Casas como defensor de los Indios, quien realizó un trabajo de apostolado en búsqueda permanente de su reconocimiento como personas capacitadas y dignas de respeto por parte de la Corona y de la emergente sociedad dominante de la Nueva España, procurando el respeto a sus derechos y territorios.

No hay duda de que existía una clara conciencia, tanto de la Corona española como de las altas autoridades virreinales de la época, en este sentido. Independientemente de los principios humanistas, consideraron a los sujetos de esta protección desde dos aspectos primordiales: su conservación como fuerza de trabajo autosuficiente, sin costo hasta aquí para la Colonia, mediante el recurso del respeto a sus propios medios de subsistencia, y el cumplimiento del compromiso con la Iglesia para la labor evangelizadora.

Françoise Chevalier comenta que la ganadería practicada por los españoles, a veinte años de la conquista, ya se había convertido en un grave peligro para las comunidades indígenas, por lo que las autoridades tuvieron que recurrir a medidas de protección. Por ello, los dos primeros virreyes persiguieron con energía los abusos: Mendoza destinaba dos mañanas cada semana a dar audiencia a todos los indios que venían a quejarse, mientras que su sucesor, Velasco, emprendió una defensa sistemática de los indígenas, vigilando personalmente la ejecución de sus órdenes siempre que le era posible.

¹⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1985, p. 203.

Por estas razones, desde el inicio de la época colonial tuvo lugar la creación de cargos, nombramientos y designaciones para la función específica de proteger los intereses de los indígenas, siempre bajo la estructura oficial y representativa de la Corona, independiente de los abogados y procuradores de carácter privado; habrá que decir que la dependencia que prevaleció sobre las actividades de los procuradores sociales respecto de las mismas autoridades tuvo una gran influencia en ellos y les limitó en cierta forma ante los encargados de impartir la justicia, haciendo muy escasos los resultados, como puede apreciarse con la continua y paulatina pérdida de las posesiones indígenas.

1.2.2 Propiedad Ejidal y la Comunidad Indígena.

La situación de la propiedad indígena en los años que siguieron a la conquista, algunos nobles mexicanos continuaron en posesión de sus propiedades, otros presentaron peticiones al Rey de España o sus representantes, reivindicando pueblos o grupos de pueblos como propiedades que se reconocía habían mantenido en posesión ancestral. El gobierno español reconoció el sistema colectivo de posesión de la tierra que había prevalecido entre los indios de México. "En los años subsecuentes a 1535 fueron numerosas las cédulas reales que se expidieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios y se ordenó hacer repartimientos y restituciones de tierras. A partir de estas disposiciones se expidieron los títulos virreinales, mismos que otorgaron el reconocimiento del patrimonio indígena." ¹¹

La formación de los pueblos indígenas es en gran parte diferente de la occidental. Se concibe la tierra como madre eterna; es el hábitat, el espacio físico en que se desarrolla la vida comunitaria y se reproduce su cultura. La tierra es un elemento primordial para la existencia de las comunidades indígenas, y la lucha que han dado para conservarla ha contribuido, en muchos casos, a fortalecer y conservar su identidad. Al interior de las comunidades

¹¹ MCCUTCHEN, MCBRIDE George, *op cit.*, pp. 69-72, 73 79, 84

indígenas la tierra se otorga en usufructo a sus habitantes, de acuerdo con sus propios usos y costumbres, con lo que se reconoce su calidad de comuneros.

Esta situación dificulta la identificación, elaboración y/o actualización de los censos de comuneros. Estos usos y costumbres, que rigen la vida comunitaria, constituyen un cuerpo normativo que debería integrarse en un estatuto comunal o reglamento interno, documento del que carecen la mayor parte de las comunidades y ejidos indígenas. Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, hay comunidades de hecho y de derecho, estas últimas son aquellas que cuentan con un reconocimiento amparado en documentos otorgados a partir de 1917 y que, en la mayoría de los casos, reconocen la posesión de las comunidades sobre territorios que han ocupado por siglos. Este procedimiento se conoce como Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales; asimismo el procedimiento de restitución de tierras comunales que fue abandonado ante la dificultad de las comunidades para comprobar el despojo de tierras; ante esta dificultad se optó por dotar de tierras a los grupos indígenas que siguen manteniendo una cultura comunal.

Las comunidades de hecho son aquellas que no tienen ningún título que avale la posesión de sus tierras, según la legislación agraria, pero que poseen un territorio y conservan prácticas, tradiciones, así como formas organizativas que las caracterizan como tales. Existen también pueblos indígenas a los que les otorgaron tierra por la vía ejidal, pero que mantienen usos y costumbres al estilo de las comunidades indígenas, y se pueden incluir o contar con los núcleos agrarios indígenas, englobándose los mismos en diferentes situaciones jurídicas en que se encuentran los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

El Artículo 27 constitucional que, en su Fracción VII, en donde se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y protege su propiedad sobre la tierra; especialmente la integridad de la que poseen los

grupos indígenas. Así como la Ley Agraria que dedica su capítulo V a las comunidades, señalando los procedimientos para su reconocimiento; en tanto su artículo 106 apunta que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la Ley que reglamente el Artículo 4º constitucional, y el segundo párrafo de la Fracción VII del Artículo 27 constitucional. Pero sin embargo cabe señalar que ante los lineamientos antes mencionados, se sugiere que debe ampliarse el capítulo V de la Ley Agraria para considerar ampliamente la normatividad de los núcleos agrarios indígenas. Asimismo, buscar la manera de considerar los usos y costumbres sobre la tenencia de la tierra para dar cumplimiento a lo que señala dicho artículo sobre los juicios agrarios. El Artículo 4º constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sugieren que sólo que deben ser difundidos y analizados a fin de que sean tomados en cuenta para normar la protección de los territorios indígenas.

1.3 México Independiente.

Al iniciar el movimiento de independencia había en la Nueva España 4,944 de grandes propiedades, 3,749 haciendas y 1,195 estancias de ganado. Esta desigualdad en el sistema de tenencia de la tierra fue una de las causas fundamentales de dicho movimiento. “La consumación de la Independencia no cambió la estructura agraria del país y la tierra continuó en poder de cuatro grupos: clero, grandes terratenientes, pequeños propietarios y pueblos.”¹²

Durante el siglo XIX se pretendió solucionar el problema de distribución de tierras, considerando que el problema consistía en una deficiente distribución de los habitantes sobre el suelo y no una mala distribución del suelo entre los habitantes. “Es así como surgen las Leyes de Colonización de 1821 y 1825, que plantearon el objetivo de la redistribución al establecer las dotaciones de

¹² *Íbidem.* pp. 69-72.

terrenos baldíos a futuros colonos extranjeros y la preferencia para la distribución de dichos terrenos a los indígenas que vivían en la región.”¹³

El 25 de junio de 1856, el Congreso aprobó la Ley de Desamortización, la cual dispuso que toda propiedad de raíz en poder de corporaciones civiles o religiosas fuera adjudicada en posesión privada a las personas a quienes estuviera arrendada o alquilada. Bajo esos preceptos legales, la comunidad se consideró como corporación civil, negándosele personalidad jurídica bajo un argumento en el que se razonaba que, habiendo la ley decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de las comunidades indígenas, éstas debían legalmente considerarse como inexistentes.

Durante el Porfiriato se dio el golpe final a la propiedad de los pueblos. Se promulgó una nueva Ley de Colonización —1875— con el objeto de promover la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos que todavía se encontraban disponibles en grandes extensiones por todo el país. El decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras fechado 15 de diciembre de 1883, dio a éstas la tarea de realizar el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos. De esta forma toda la tierra poseída ilegalmente era considerada como baldía, incluyendo las tierras comunales —de acuerdo con la Constitución de 1857—, y por tanto estaba sujeta al deslinde; comprendía también terrenos baldíos aquellos que pertenecían a personas que no pudieran demostrar sus derechos de propiedad. Para que un propietario se viera a salvo de que sus terrenos fueran considerados como baldíos, necesitaba presentar los títulos que acreditaran sus derechos. Sin embargo, por las deficiencias de titulación carecían de títulos perfectos o simplemente no los tenían y se veían en la disyuntiva de entablar un litigio o entrar en composición con la compañía deslindadora.

¹³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op cit.*

1.3.1 Constitución de 1857.

El congreso constituyente decreto el 28 de junio de 1886, y ratificó la ley del 25 de junio de 1857 sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, y en el 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 Republica, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedo definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre de ellos, salvo excepciones que en el propio artículo se expresan, asimismo declarando por una parte su concepto de propiedad como garantía individual y, por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, loables en relación con las ultimas, pero de graves consecuencias en relación con las primeras. El artículo que nos ocupa dispuso textualmente: la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinara la autoridad que deba de hacer la expropiación y los requisitos con que esa haya de verificarse. Ninguna, como se apunto, corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. El artículo 72, fracción XXI, señaló que el congreso tenía facultad para dictar leyes sobre colonización. Los anteriores puntos fundamentales de la constitución de 1857 que explican la trayectoria creciente del problema agrario durante aquellos años. Efectivamente, al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejarían de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y confirmándose la entrega de esas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular.

1.3.2 Ley del 6 de enero de 1915

Inspirada en los lineamientos de la propuesta de Andrés Molina Enríquez y redactada en Veracruz por Luís Cabrera —colaborador de Carranza—, el 6 de enero de 1915 fue expedida la Ley Agraria, en la cual se concebía al ejido no como un nuevo sistema de tenencia, sino como reparación de una injusticia. Esta ley pretendía restablecer el patrimonio territorial de los pueblos despojados y crear nuevas unidades con terrenos colindantes a los pueblos que se expropiarían para el efecto. A fin de que tal mecanismo se llevara a cabo, los pueblos debían enviar su solicitud a una comisión agraria local, la cual decidía sobre la justicia de la restitución o dotación y, en caso de proceder cualquiera de las dos, tornaba al comité particular ejecutivo la orden de deslinde y entrega provisional. El dictamen sobre cada caso lo resolvía una comisión nacional agrícola; por su parte, el Poder Ejecutivo expedía los títulos respectivos; las personas afectadas podían apelar. Los beneficiarios de esta ley eran los pueblos, concepto que la misma ley no definía con exactitud. Además, el campo mexicano incluía otros sectores sociales a quienes la ley les era indiferente, entre ellos: medieros, arrendatarios, peones agrícolas y acasillados que, inconformes con las reformas carrancistas, recurrieron a la violencia.

Ante tal situación, Carranza expidió un manifiesto a la nación el 11 de junio de 1915, en el que declaró que para resolver el problema agrario no habría más confiscaciones de tierras, sino que resolvería por la distribución equitativa de tierras que aún conservaba el gobierno; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuera necesario, y por los demás medios de adquisición que autoricen las leyes del país. En este manifiesto se agregaba también que las propiedades que se hubieran adquirido legítimamente por individuos o gobiernos legales, siempre y cuando no constituyeran un privilegio o monopolio, serían respetadas. Venustiano Carranza, cumpliendo con las adiciones al Plan de Guadalupe, da instrucciones

a Don Luís Cabrera, quien elabora la Ley del 6 de Enero de 1915. Con esta Ley se inicia el reparto de la tierra en México, por lo que se ha considerado la base de la Reforma Agraria.

En esta ley se establecen las autoridades Agrarias encargadas de estudiar y resolver las solicitudes de tierras hechas por los pueblos. Estas autoridades son las siguientes: Los Gobernadores de los Estados, los Jefes Militares expresamente autorizados para intervenir en las tramitaciones de las solicitudes de tierra, Las Comisiones Agrarias locales, los Comités Particulares Ejecutivos, todas ellas en la primera instancia; y en la segunda instancia, la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República, que desde esta ley se tuvo como la máxima autoridad agraria. Esta ley declara nulas las enajenaciones de tierras comunales realizadas por las autoridades de tierras locales que se opongan a la ley de 25 de junio de 1856, también todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras a partir del 1 de diciembre de 1870, e igualmente nulos el apeo y deslinde realizados por las nefastas compañías deslindadoras o por las autoridades locales o Federales en la época citada, siempre que se hayan invadido de manera ilegal propiedades comunales.

El procedimiento a seguir para solicitar la restitución de dotación de tierras, era muy sencillo; el pueblo solicitante de una dotación o restitución ejidal, tenía que dirigir una solicitud al Gobernador del Estado correspondiente o bien al Jefe Militar autorizado. Si se refería a una restitución era necesario presentar todos los documentos o pruebas que acreditaran el derecho que se tuviera para ello. El Gobernador o bien el Jefe Militar, según el caso, acordaba de conformidad lo solicitado o negaban la dotación o restitución, oyendo siempre la opinión de la Comisión Local Agraria. Si era favorable la resolución, los Comités Particulares Ejecutivos se encargaban de medir, deslindar y entregar las tierras, y la Comisión Nacional Agraria actuaba como tribunal revisor. En el caso de que esta Comisión aprobara lo ejecutado por las Autoridades Locales, el Ejecutivo Federal expedía los títulos de propiedad definitivos a los pueblos interesados,

quienes disfrutaban en común dichas tierras, en tanto se dictara una ley que reglamentara al forma de hacer el reparto de ésta, así la ley de 6 de enero de 1915 no reglamentaba la forma de hacer el reparto interno entre los dotados, y no fue sino hasta el 19 de diciembre de 1925, cuando se dictó la ley reglamentaria. Los propietarios afectados podían acudir a los tribunales para ejercitar sus derechos en el término de un año, en caso de obtener sentencia desfavorable, podrían pedir al gobierno la indemnización correspondiente, derecho que también debería de ejercitar en el improrrogable término de un año.

Es esta Ley, fue cimiento de la Reforma Agraria, en la que encontramos el origen de la Comisión Local Agraria, antecedente inmediato de la Comisión Agraria Mixta. Una de sus funciones principales era la de emitir opinión sobre la procedencia o improcedencia de las solicitudes de tierras, ya fueran por la vía Rotatoria o bien por la Restitutoria. Esta opinión la daban los Gobernadores o Jefes Militares, quienes determinaban en definitiva si era de concederse o no las tierras solicitadas.

Además de ejecutada una resolución provisional por los Comités Particulares Ejecutivos, estos debían de remitirle a la Comisión Local Agraria el expediente con todos sus documentos y demás necesarios, a que a su vez la elevaría con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

1.3.3 Ley de Ejidos de 1920.

Al asumir Álvaro Obregón la presidencia en 1920, promulga la Ley de Ejidos el 30 de diciembre de 1920, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de enero de 1921; que es la primera en reglamentar el Art. 27 Constitucional y la Ley de Enero de 1915.

Aún cuando esta Ley es derogada un año más tarde, demuestra la intención del nuevo Gobierno, de acelerar el reparto e incluye algunas disposiciones importantes, como la entrega gratuita de las tierras, y la capacidad jurídica de los pueblos y comunidades para recibir tierras en común denominadas ejidos. En esta época es latente el conflicto entre los que sustentaban las tesis del usufructo colectivo y los que se inclinaban por la explotación individual de las tierras, conflicto que se manifiesta en un conjunto de leyes y decretos contradictorios.

Según Arnaldo Córdova, durante el régimen de Obregón la reforma agraria cobra un carácter institucional, procediendo siempre por saltos y con un estricto sentido de la oportunidad política, pero se fundaba en una legislación que iba inventando procedimientos para llevarla a término, con graves dificultades y después de dolorosas experiencias, de tal manera que las medidas legislativas, más que promover ayudaban a retrasar la reforma agraria". A pesar de esto, durante el período obregonista (1920-1924), se reparte 1 millón 227 mil ha., beneficiando a 139.320 ejidatarios; ritmo que se acelera con Plutarco Elías Calles (1924-1928) cuando se distribuyen 3 millones 234 mil ha. que se entregan al ejido que existía en España y se adaptó en México a las necesidades y costumbres de los nuevos vasallos. Consistía y consiste en una porción de terreno situado en las afueras del poblado, de extensión variable en consonancia con el número de jefes de familia, puesto que su objeto era y es todavía, por lo menos teóricamente, proporcionar medios de vida a la comunidad.

En este último Gobierno se dicta la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal (1925) que define la propiedad individual al interior de los ejidos y prohíbe la venta, hipotecas y gravámenes a parcelas. También en este cuatrienio se dictan las Leyes de Irrigación y Crédito Agrícola, excluyendo en la primera a los terrenos ejidales de los sistemas de riego y creando en la segunda el Banco Nacional de Crédito Agrícola; "Calles hasta mas intensamente que obregón, favorecía el

surgimiento de los pequeños empresarios agrícolas, a los que bautizó como una clase media rural”¹⁴

En 1926 se crea la Liga Nacional Campesina, bajo la dirección de Úrsulo Galván; en los seis años posteriores (1929 a 1934) durante los cuales se suceden tres gobiernos, continúa el reparto en medio de nuevas disposiciones legales, alcanzando a 5.463.000 ha. y 455.722 ejidatarios. En 1933, Emilio Portes Gil, juntó a ciertos líderes agrarios, organizaron la Confederación Campesina Mexicana, en parte para promover la campaña de Cárdenas a la Presidencia en nombre de la causa agrarista.

El general Cárdenas dio un renovado impulso a la Reforma Agraria, aplicando una política diferente a la de sus antecesores. Cuatro elementos permiten caracterizar esta política en los primeros años del Gobierno:

a) El programa de reparto de tierras se intensificó notablemente. Entre 1934 y 1940 se entregaron 17.906.430 ha., para un total de 811.157 campesinos, es decir, más que todo lo que se repartió en los veinte años anteriores. Entre 1930 y 1940, los ejidos pasaron a ocupar del 13.4 % al 47.4 % de las tierras totales de labor; y del 13.1 % al 57.3 % de las tierras de riego del país.

b) Los propósitos de la Reforma Agraria asumieron un carácter económico, proponiendo a la formación de ejidos colectivos como única fórmula capaz de incrementar la producción y respaldar el desarrollo paralelo de la industrialización del país. “Antes de Cárdenas, los dirigentes mexicanos tenían una clara tendencia a disociar -por lo menos verbalmente -el problema social del problema económico. Es decir para ellos la cuestión campesina y las cuestiones económicas no correspondían a una misma política. A Calles, por ejemplo, le parecía evidente que la entrega de una parcela a los campesinos respondía a una necesidad de justicia social pero no creía que eso contribuyera

¹⁴ WARMAN, Arturo, Y venimos a contradecir. Edición de la Casa Chata. 1976

en nada a resolver el problema de la producción de bienes alimenticios para una población rural y principalmente para una urbana en plena expansión. O sea que el desarrollo de las fuerzas productivas agrícolas capaces de aprovisionar al mercado no pasaba en su mente por la constitución de ejidos, que no le parecían sino un conglomerado de minifundios.”¹⁵

Lázaro Cárdenas creía en la viabilidad económica del ejido colectivo, y que para ello había que instrumentarlo con riego, maquinaria, crédito y tecnologías modernas. Es así como creó los grandes complejos de ejidos colectivos en La Laguna, Yucatán y Tierra Caliente de Michoacán; fundó en 1936 el Banco Nacional de Crédito Rural y publicó un decreto para establecer centrales de maquinarias para ejidos (nunca se establecieron). Además se iniciaron obras de riego que beneficiaban 400.000 ha. Los grandes complejos de ejidos colectivos se instalaron en tierras expropiadas a explotaciones capitalistas modernas donde los trabajadores asalariados se transformaron en ejidatarios de tierras dotadas y organizadas para la explotación en común. Sin embargo, el ejido colectivo fue una forma de organización paralela a la de ejidos parcelados, y solo una parte de ellos concentraron gran parte de la inversión pública y el crédito oficial.

c) Se ampliaron las afectaciones a sectores de la burguesía agraria moderna (productores de exportación, extranjeros, henequeneros) además de los viejos latifundistas que sufrieron un golpe mortal y se vieron obligados a transformarse rápidamente en cultivadores capitalistas, sobre la base de la superficie máxima de 150 ha., que tenían derecho a conservar como pequeñas propiedades inalienables. En el otro extremo se ampliaron los beneficios de la reforma agraria a los peones acasillados y trabajadores de las haciendas que mediante núcleos de población podían solicitar ejidos.

¹⁵ GUTELMAN, Michel, Capitalismo y Reforma Agraria en México, Editorial ERA, México 1974

d) Las medidas anteriores impulsaron a los terratenientes a organizar guardias blancas e incurrir en actos de violencia y asesinato de los agraristas. El Gobierno respondió armando a los agraristas: "Siempre he sostenido que sólo armando a los elementos agraristas que han sido, son y serán el baluarte de la Revolución, se les podrá capacitar para que sigan cumpliendo su apostolado, en vez de continuar siendo víctimas de atentados, como ocurre en toda la República. Entregaré a los campesinos el máuser con el que hicieron la Revolución, para que la defiendan, defiendan el ejido y la escuela" ¹⁶

En 1937 vuelve a disminuir el ritmo de distribución de tierras y se aprueban las denominadas inafectabilidades ganaderas que paralizaban durante 25 años la afectación de las haciendas ganaderas. Se afirma que en ese año, en la mitad del período de Gobierno, se produce un viraje en la política agraria motivado entre otras razones por el supuesto fracaso productivo de los ejidos, por la prioridad política asignada a la nacionalización del petróleo, por la necesidad de contar con exportaciones agrícolas para obtener divisas para la naciente industria nacional y por la presión interna y externa que se oponía a los intentos colectivistas del gobierno. "La complejidad de la organización colectiva, los grandes recursos de financiamiento necesarios, junto con la resistencia de los filibusteros y hacendados extranjeros que estaban golpeados pero no difuntos, a los que se aliaban las voces que denunciaban al comunismo, frenaron la extensión del ejido colectivo y la producción para la exportación fue recuperada por los empresarios privados. A partir de 1937 hubo un cambio en la política agraria del Cardenismo. Se frenó el reparto para no afectar las empresas productivas, a las que se otorgaron garantías políticas para incrementar su actividad".¹⁷ Sin embargo, haciendo un balance del sexenio no se puede menos que concluir que se modificó profundamente la estructura agraria anterior, eliminando el poder de los antiguos terratenientes como clase política e

¹⁶ CÁRDENAS, Lázaro, 1934. Ideario Agrarista. Ediciones del Depto. Agrario, México, 1935, p. 109.

¹⁷ WARMAN, Arturo, *op. Cit.*, p. 187.

iniciando la prolongada convivencia entre una agricultura campesina ejidal y una agricultura capitalista

En 1938 fue creada la Confederación Nacional Campesina que agrupó a las principales asociaciones campesinas existentes en un sólo organismo y en su primer año ya contaba con casi 700.000 miembros. La C.N.C. se integró como uno de los principales sectores del partido oficial que se había transformado en el Partido Revolucionario Mexicano, desde su creación la C.N.C. fue un aparato de intermediación entre el Estado y los campesinos, quedando en manos del Presidente de la República la designación de sus dirigentes nacionales.

En resumen, el ejido como propiedad, desde la época prehispánica no se conocía como tal en los pueblos indígenas, había un tipo de parcela de las que podemos nombrar como el calpulli, principalmente la cual era de propiedad colectiva y se usufructuaba individualmente, es decir, la propiedad solo se diferenciaba por cuanto al nombre de quien las poseía o la calidad de la misma al objeto o fin del que se destinaban dichas tierras de entre ellas también encontramos al tecpantlalli, que eran las tierras para alimentar a los servidores del palacio, Mitlchimalli, tierras para sufragar las guerras o pillalli, tierras de los nobles, a través del tiempo, y a la llegada de la época colonial aparecieron otras instituciones vinculadas con la actividad agrícola, y dentro de las más importantes ya podemos contemplar al ejido en la nueva España; este era principalmente con finalidad ganadera, asimismo apareció la ley de Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, considerado como el primer título con que se acreditó la ocupación de las tierras de las indias, iniciando con ello la reglamentación de las tierras concesionadas en el nuevo mundo apareciendo las caballerías y las peonías, mayorazgos, centros de población, solares, suertes, propios y ejidos, los que eran estos últimos, administrados por los funcionarios del mismo consejo; así la reglamentación en forma se inició con la Ley de la distribución y Arreglo de la Propiedad de 18 de junio de 1513, con la que se concesionaron las tierras en el nuevo mundo.

Así pues la situación indígena en la conquista durante mucho tiempo utilizó los usos y costumbres que regían la vida comunitaria indígena, ya que éstos poseían sus territorios reconociéndoles mediante un procedimiento llamado Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, reconociéndosele la posesión de los territorios ocupados tiempo atrás.

Ya para la Constitución de 1917, en su artículo 27 fracción VII, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal protegiéndose especialmente la propiedad de tierra que poseían los grupos indígenas, lo anterior en contraste, ya que en el México independiente el poder de la posesión de la tierra se concentraba en el clero, terratenientes, pequeños propietarios y en los pueblos. Sin embargo se notaba la deficiencia de la distribución de tierra entre los habitantes surgiendo en 1821 y 1825 la ley de Colonización, planteándose en la misma la distribución de terrenos Baldíos a colonos extranjeros y a indígenas que vivían dentro de la región al igual que en el Porfiriato se promulgo una nueva ley de Colonización en el año de 1875 y en la que se contemplaba la migración interna y la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos pues estos ocupaban grandes extensiones.

En el año de 1915 en la Ley del 6 de Enero se concibió al Ejido como y bajo el espíritu de una reparación a una injusticia social, beneficiándose con la misma a los pueblos despojados. Con esta Ley se trataría de resolver el problema de distribución de la tierra evitando confiscaciones de tierras adquiridas legalmente, con esta ley se inicia el reparto de la tierra con ello dando sustento y la base que dio forma a la Reforma Agraria en México, estableciéndose en ella la facultad de las autoridades agrarias para resolver las solicitudes de tierras hechas por los pueblos quedando nulas las enajenaciones de tierras hechas anteriormente. Para 1920, bajo el régimen de Álvaro obregón se promulga la ley de ejidos caracterizándose esta por acelerar el reparto agrario de tierras siendo gratuita y contemplando la capacidad jurídica de los pueblos y comunidades, y en 1925 bajo la Ley de Patrimonio Ejidal, definiendo la

propiedad individual, así como la venta de las parcelas. En el régimen del General Lázaro Cárdenas se dio gran impulso a la Reforma Agraria caracterizándose esta ley principalmente: con el reparto de tierras incrementándose notablemente, se le dio importancia de carácter económico a la formación de los ejidos colectivos siendo parte fundamental para el aumento de la producción y el desarrollo a la industrialización del país, afectándose a grandes sectores de la burguesía agraria, así como a grandes extensiones de área, limitándose esta a 150 hectáreas de superficie, considerándose a esta como pequeña propiedad inalienable. Sin embargo para finales de sexenio de 1937 bajo el mismo régimen, se disminuye la distribución de la tierra dándose prioridad a la explotación del petróleo así como a las exportaciones agrícolas para obtener divisas y sostener la industria nacional. Sin embargo en este régimen se eliminó sustantivamente el poder que tenían los terratenientes, afectando a los grandes capitales que tenían enormes extensiones de tierra, como consecuencia de la nueva política agraria.

CAPITULO 2

2. GENERALIDADES DEL EJIDO.

2.1 El Ejido en la doctrina.

En el aspecto de la significación de la palabra EJIDO y los cambios que ha sufrido desde su uso en las ciudades españolas del medievo, seguiremos la obra del Doctor Lucio Mendieta y Núñez quien sostiene que el licenciado Luís Cabrera autor de la Ley de 6 de enero de 1915, utilizó por primera vez la palabra ejido, afirmando la conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario. “Don Luís Cabrera, afirma Mendieta y Núñez, que la palabra ejido, la usaba en el sentido de la tierra destinada a la vida misma de los pueblos, no en el sentido de una porción de tierra perteneciente a una población”.¹⁸ Con su particular idea de ejido formuló su proyecto de ley que finalmente se convierte en 1915, en la Ley básica de toda nuestra política agraria de esa fecha; así, se expide en consecuencia la primera Ley Reglamentaria de la Ley del 6 de enero de 1915, que precisamente se llama Ley.

Con ello, acoge el tema en forma clara y precisa: “Se denomina Ejido a la extensión total de tierra con la que es dotado un núcleo de población”.¹⁹ Comprende: las extensiones de tierra de cultivo o cultivables, la superficie necesaria para la zona de urbanización, la parcela escolar y las tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, que satisfagan las necesidades colectivas del núcleo de población respectivo. Pero etimológicamente la voz Ejido, según el diccionario Mentor, significa campo común de los vecinos de un pueblo, lindante con el, que no se cultiva, y donde suelen reunirse los ganados. Proviene del latín *exitus* que quiere decir salida,

¹⁸ MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, El problema Agrario en México. México. 1969, p. 257

¹⁹ *op. cit.* p. 53

lugar para salir. Siguiendo al Doctor Mendieta y Núñez, diremos que hubo en Nueva España cuatro diversas clases de propiedad comunal, diversas en cuanto a su origen y la aplicación que tuvieron: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento. El Doctor Mendieta y Núñez: escribe, Don Felipe II mando, en primero de diciembre de 1573, que “los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros españoles”.²⁰ La cédula que contiene el dato anterior, originó en la Nueva España los ejidos, terrenos para uso común de los indígenas de un poblado, con el fin de tener en ellos su ganado y semejantes a las tierras de uso común que existían también en España a las salidas de las poblaciones. Semejantes fueron también los ejidos creados por Felipe II, a las tierras que existieron en los calpullis indígenas, destinadas al aprovechamiento común de los componentes del barrio o calpulli y las cuales recibían el nombramiento de altepetlalli. Por lo anotado, se verá que el concepto antiguo de la palabra ejido es totalmente distinto al sentido que toma actualmente en nuestra practica jurídica y en la legislación vigente.

2.1.1 Concepto de Ejido en la Legislación Agraria.

Anteriormente al año de 1992, la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 en su artículo 52 establecía que: “Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles...”²¹, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

²⁰ MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, *op. cit.* p. 155

²¹ Ley Federal de la Reforma Agraria expedida 22 marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971

A partir de 1992, la Ley Agraria establece en su art. 9o. que: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”.²² Aquí ya existe la posibilidad que le confiere el derecho de titularidad a la enajenación de sus tierras.

Podemos considerar como órganos del ejido: a) la asamblea, b) el comisariado ejidal y c) el consejo de vigilancia. Algunos autores consideran un cuarto órgano que sería el consejo de pobladores.

a) La asamblea es el órgano supremo del ejido, y en ella participan todos los ejidatarios.

b) El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido.

c) El consejo de vigilancia tiene la facultad y obligación de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la ley y al reglamento interno del ejido; revisar las cuentas y operaciones del comisariado y darlas a conocer a la asamblea, denunciando sus irregularidades y; convocar a asamblea a falta del comisariado.

Pudiéndose constituir en cada ejido, un órgano de participación comunitario llamado junta de pobladores, integrada por ejidatarios y avecindados del núcleo de población, y podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

²² Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

Para la constitución de un ejido de acuerdo a la legislación vigente en México, bastará:

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

La explotación de las parcelas del ejido corresponde de manera individual a cada uno de los titulares de derechos ejidales y la explotación colectiva de las tierras ejidales solo podrá ser decidida cuando así lo resuelva la asamblea.

En este supuesto, se deberán establecer previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

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 superficie que la equivalente a la pequeña propiedad.

2.2 Órganos de Representación.

La Ley Agraria establece que los núcleos agrarios deben regirse en lo interno con varios órganos e instrumentos. Dentro de éstos destacan la Asamblea; los órganos de representación, que son el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia; el reglamento interno o estatuto comunal; el libro de registro y el libro de administración. Todos tienen como objetivo el manejo ordenado de la vida comunitaria, de los aspectos productivos y económicos, la gestión y representación del núcleo y la vigilancia de la actuación de los órganos de representación.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 23 de la Ley Agraria, corresponde a la Asamblea, como órgano supremo del ejido, realizar la elección y remoción de los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia. Asimismo, los artículos 24, 39, párrafo segundo, y 40 de este mismo ordenamiento señalan los procedimientos para convocar a éstas de acuerdo con las condiciones que se presenten en cada uno de los núcleos agrarios. Por otra parte, los artículos 37, 38 y 39, párrafo primero, de esta misma Ley señala el procedimiento para la elección de órganos de representación, condiciones que deberán cubrir los miembros del Comisariado y Consejo de Vigilancia para ocupar estos cargos y su duración en los mismos. “De igual manera, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 22, fracción III, establece como una atribución de ésta el apoyar a los núcleos de población en sus procesos organizativos a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover a sus órganos de representación y vigilancia.”²³

La Asamblea es la instancia donde participan todos los ejidatarios y se toman las decisiones referentes al núcleo agrario. El ejercicio democrático se refleja a

²³ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996

través de las decisiones tomadas por los ejidatarios en Asamblea, lo que da origen a la convivencia pacífica, armónica y en consecuencia se fortalece al ejido o la comunidad. El incumplir con la asistencia a asambleas, cuando se pertenece a un ejido o comunidad acarrea a futuro el desconocimiento de los acuerdos tomados con relación al núcleo agrario, los malos entendidos al interior del mismo y, por consiguiente, el descontento de algún grupo de ejidatarios o comuneros, debilitando la vida interna del núcleo agrario.

2.2.1 Asamblea de Ejidatarios.

Tradicionalmente los núcleos agrarios llevaban una credencial para acreditar el número de los integrantes de los núcleos agrarios; se requería de una certificación del último censo de la última investigación de usufructo parcelario. Cuando la ley entrega la plena autonomía de los núcleos, lo hace prácticamente sin cortapisa, es decir que no se requiere de una constancia de la autoridad, llámese Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, para que nos diga cuál es el censo actual de nuestros núcleos. Esta es una parte no explorada por los núcleos agrarios ni por las instituciones, en la Ley Agraria se señala que se deberá llevar un libro de registro donde deberán estar los derechosos; el libro de registro debe tener inscritos a todos los ejidatarios. “Si el Comisariado Ejidal da una constancia de que en el libro de registro aparece bien el número de ejidatario, y los nombres de posesionarios, puede suceder que la institución a quien entregan la constancia no la dé por buena porque hay un gran desconocimiento de que los núcleos sí tienen esta facultad.”²⁴

En el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales, Artículo 22, se dice: “el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la

²⁴ Ley Agraria, expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

que participan todos los ejidatarios.”²⁵ El Comisariado Ejidal llevará el libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente, la Asamblea revisará los datos que el Comisariado realice. Conforme a lo que dispone este párrafo, si la Asamblea es el órgano máximo del ejido o de la comunidad, a ella le corresponde, y sólo a ella, revisar los datos que realice el Comisariado Ejidal, y ese libro de registro hace las veces del censo ejidal que anteriormente realizaba la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria promoverá la acciones de regularización y certificación, pero no es nada más para esto para lo que sirve; es decir, esto se hace en el contexto del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales), pero tienen muchísima mayor utilidad que el libro de registro que lleve el Comisariado.

Los ejidatarios anotarán sus nombres, fechas y lugar de nacimiento; los derechos que contendrán la ubicación y colindancias de las parcelas y solares, así como el número, registro, fecha y expedición de los certificados con sus títulos correspondientes, los derechos que les corresponden a los ejidatarios sobre tierras de uso común y la proporcionalidad de los mismos, así como el número, registro y fecha de expedición del certificado respectivo.

Las enajenaciones y actos jurídicos que se realicen sobre derechos ejidales, las fechas de las mismas y, en su caso, las constancias de la notificación correspondiente de quienes gozan del derecho del tanto, si la asamblea juzga inconveniente; el libro podrá contener secciones especiales, previendo una para poseesionarios reconocidos, en las que constaran nombres, fechas y lugar, de nacimiento, así como las características y modalidades de los derechos que se les otorguen, y otra sección para personas distintas a ejidatarios a las que se

²⁵ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1999

les haya asignado algún derecho sobre tierras ejidales, asentándose sus nombres, lugar y fecha de nacimiento y las características y modalidades de tales derechos.

2.2.2 Comisariado Ejidal.

El Comisariado Ejidal es el encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido; estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero propietario y sus respectivos suplentes. Asimismo contará, en su caso, con las comisiones y secretarios auxiliares que señala el Reglamento Interno; éste habrá de contener las formas y extensión de las funciones de cada miembro del Comisariado, por lo que se entenderá que sus integrantes funcionarán como núcleos de población. Se entiende que el Comisariado Ejidal actúa conjuntamente, es decir sólo cuando los tres integrantes actúan en conjunto es legal el evento en que ellos participan. Luego dice cómo estará constituido el Consejo de Vigilancia por un presidente, dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes; los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, como sus suplentes serán electos en Asamblea; el voto será secreto Artículo. 37 de la Ley agraria y siguientes:

Contar con un órgano de representación ejidal legítimo le da validez a los actos de gestión del ejido que se realizan entre núcleos agrarios, ante tribunales agrarios y judiciales, instancias del Gobierno o particulares, y evitan los cacicazgos y dan transparencia a las actividades del núcleo agrario. La falta de representación legítima del ejido impide celebrar actos jurídicos válidos en su nombre, posibles de impugnar en cualquier momento. “Así encontramos que dicha autoridad está contemplada en la Ley Agraria y que a la letra dice:

Artículo 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión

administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Artículo 33.-Son facultades y obligaciones del comisariado:

I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;

II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;

III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;

IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren;

V. Las demás que señalen la Ley y el Reglamento Interno del Ejido.

Artículo 34.- Los miembros del comisariado ejidal que se encuentren en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia.

Los cuales resultan ser beneficiosos para poder regular las funciones del comisariado ejidal, además de dotar de facultades a éstos para representar al

núcleo de población ejidal, así como salvaguardar los derechos que tienen los ejidatarios.

2.2.3 Consejo de Vigilancia.

Por su parte, el Consejo de Vigilancia es el órgano encargado de vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a la legislación agraria, a los acuerdos de Asamblea y a lo que establece su reglamento interno; apoya las tareas del Comisariado; previene cualquier tipo de desvío de fondos, y vela por la integridad del patrimonio del ejido. Al no existir un órgano legítimo de control pueden violarse los derechos del ejido y sus integrantes y tomar decisiones el Comisariado en contra de los intereses de la Asamblea.

Los integrantes del Consejo de Vigilancia durarán en sus funciones tres años. De qué estamos hablando cuando decimos que sus integrantes durarán tres años en su cargo. Estamos hablando de los propietarios y de los suplentes, ésa sería una interpretación: que estos tres integrantes propietarios y los tres suplentes, sólo estarán durante tres años y no será posible que ninguno de los seis se puedan reelegir para el siguiente periodo. Se les aplica la no reelección a los tres propietarios o al suplente que entró. Cuando estamos frente a un ejido que tiene solamente 20 ejidatarios, no le debiera ser aplicable lo de la reelección.

Otro aspecto en los núcleos ejidales es la aceptación y separación de ejidatarios. Se establece en la Ley Agraria, entre las facultades de la Asamblea, la aceptación y la separación de ejidatarios; el alcance de la separación de ejidatarios, se podría tomar como sinónimo de privación de derechos; no existe actualmente ninguna norma que nos permita aclarar si la Asamblea tiene la facultad de privar de todos sus derechos a un ejidatario.

No hay causales para privar de derechos. Actualmente pareciera que queda a la voluntad de la Asamblea, aceptar si son los hijos de los ejidatarios un posesionario; la separación de ejidatarios pudiera ser una privación temporal, pero para que ésta se pueda dar, difícilmente podrá ser alguna autoridad que lo determine, ni el propio Tribunal podrá decir que habrá lugar a una separación temporal; mas sin embargo pareciera que ésta es una figura en un esquema de persona moral. Cuando hay varios integrantes de una persona moral todos tienen obligaciones corporativas, además de las que están establecidas en la ley serían las que indicara el propio reglamento. Si en el reglamento estuvieran establecidas las obligaciones corporativas para sus integrantes y alguien no las cumpliera, una sanción máxima pudiera ser la separación, una separación temporal, pero esto tendría que estar perfectamente regulado al interior de un reglamento, es decir por decisión de la Asamblea se establece cuáles serían las causales de separación, cuál sería el mecanismo para notificarle su garantía de audiencia, a quién se va a separar y cuánto tiempo se les separaría, exactamente qué alcances debiera tener esta separación. Así encontramos que dicha autoridad esta contemplada en la Ley agraria y que a la letra dice:

Artículo 35.- El consejo de vigilancia estará constituido por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.”²⁶

Artículo 36.-Son facultades y obligaciones del consejo de vigilancia:

I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;

²⁶ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992.

II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;

III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado;

IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Artículo 37.- Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.

Artículo 38.- Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Asimismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Artículo 39.- Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio. Si al término del período para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes.

El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.

Artículo 40.- La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

Artículo 41.- Como órgano de participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

La integración y funcionamiento de las juntas de pobladores se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.

Regulación que resulta benéfica para poder mantener control sobre el comisariado ejidal; es decir, verificar que no incurran en irregularidades que pudiesen afectar al ejido o ejidatarios; ya que éstos son parte del mismo, pues deben tener la calidad de ejidatario para ser integrante de dicho consejo.

2.2.4 Consejo de Pobladores.

Otro de los contenidos de este Reglamento Interno es el de constituir la Junta de Pobladores. Esta Junta tiene una razón de ser: dar derecho de audiencia a un conglomerado que probablemente pueda verse perjudicado, de alguna forma, por resoluciones de la Asamblea. Pero no en todos los ejidos debe existir una Junta de Pobladores; es más, hay ejidos en los que no deben existir vecindados, o ejidos en donde simplemente la Junta de Pobladores excede en número a los propios ejidatarios. El objetivo fundamental es que sean

escuchados sus problemas y tomados en cuenta, aun cuando estos señores no puedan llegar a tener un verdadero voto decisivo dentro de lo que es la Asamblea de ejidatarios.

Artículo 42.-Son atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores:

I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;

II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;

III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;

IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización;

V. “Las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.”²⁷

Es importante resaltar que necesidad de esta junta de pobladores dado que las facultades que les son otorgadas, resultan ser importantes para el ejido, en virtud de los requerimientos que tienen los ejidatarios para mantener los

²⁷ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

asentamientos humanos con los servicios sociales y urbanos necesarios para sus pobladores, además de verificar que dichos asentamientos no sean contrarios a derecho y no se trasgreda, ninguno de los derechos del ejido.

2.3 Tipos de Tierra.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria, creció la idea del reparto agrario, sin embargo, esto no se dio al término de la Revolución, sino hasta 1917, cuando entró en vigor la Constitución de ese mismo año, en la cual en su artículo 27 y en la Ley del 6 de enero de 1915 establecían la restitución de la tierra. El artículo 27 constitucional establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. Debemos señalar que el artículo 27 de la Constitución ha sufrido diversas modificaciones, pues anteriormente reconocía que las tierras ejidales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables; no obstante, la última modificación del 92 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 las actividades productivas. Esto quiere decir que anteriormente los ejidatarios sólo tenían la posesión; en la actualidad tienen la calidad de propietarios. Desde nuestro punto de vista se puede hacer una clasificación funcional del ejido en el Desarrollo Urbano, y en estos encontramos; A) Ejidos rurales, Que son los ejidos que se encuentran distantes de un centro de población con actividad o vocación en el sector primario, agricultura y ganadería. B) Ejidos semiurbanos, que serían aquéllos cercanos a un centro de población de rango intermedio con factibilidad de ocupación urbana C). Ejidos Urbanos, que se encuentran inmersos en el área de aplicación de los programas urbanos y sujetos a una política de uso urbano preestablecida.

Otro sería el Ejido Comunitario; originalmente la dotación de tierras para ejido fue de tipo común, es decir, los ejidatarios dividieron al ejido en tres zonas: zona urbana, zona de uso común y la zona donde cada ejidatario realizaba sus actividades primarias, las cuales son respetadas y conocidas por los demás ejidatarios, considerando a esta forma como ejido comunal.

Otro más sería el Ejido Parcelado. Las distintas reformas que se han realizado al artículo 27 Constitucional trajeron como consecuencia que los ejidos comunales y las necesidades de los ejidatarios siempre y cuando se basaran en el principio de legalidad y derecho, y con la aprobación mayoritaria, parcelaran sus ejidos. Para tal motivo, deben solicitar la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, que conjuntamente con el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y en base a estudios topográficos, habrán de delimitar las parcelas correspondientes a cada uno de los ejidatarios. Una vez parcelado el ejido, la Secretaría de la Reforma Agraria tiene la obligación de expedir un Certificado de Derechos Agrarios que dará certidumbre jurídica a cada uno de los parcelarios. “Por lo que respecta al aspecto jurídico contemplado en el artículo 27 Constitucional en su fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; además protege su propiedad sobre tierras, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.”²⁸

Respetar la voluntad de los ejidatarios y comuneros en lo referente al aprovechamiento de sus recursos productivos; regular el ejercicio de los derechos comunales sobre la tierra y de cada ejidatario en relación a su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales los 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.

²⁸ Artículo 27 Constitucional reformado mediante decretos publicados en el D. O. F. el 6 y 28 de enero de 1992, expedidos por Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 y 27 de enero de 1992.

Actualmente la Ley Agraria en su artículo 9 establece: Los núcleos de población ejidales o ejido, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título, y en su artículo 50, el cual dice: Los ejidatarios podrán formar uniones de ejidos, asociaciones de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidos por la Ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.

2.3.1 Asentamientos Humanos.

Debemos recordar que las tierras para el asentamiento humano de los ejidos se integran con la zona de urbanización y su fundo legal, así como con la reserva de crecimiento, y que tienen las características de irreductible, inalienable, inembargable e imprescriptible (artículo 64 de la Ley Agraria), hasta el momento en que se dé curso a los programas autorizados para el crecimiento del poblado o área del caserío, con lo que cambia su situación de reserva para ser fraccionada en solares, con la excepción de las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad. En el caso de los solares, una vez adjudicados pasarán a incorporarse al régimen de la propiedad privada, con lo que perderán las características de referencia. Asimismo, de existir fundo legal se procederá a su delimitación, respetando los límites concedidos.

Es competencia de la Asamblea la delimitación de las reservas del asentamiento y de las que fueren destinadas a los servicios públicos, con base en las leyes de la materia, siempre y cuando los terrenos que ocupan correspondan al régimen ejidal del propio poblado (artículo 65), ya que de no ser así, la delimitación sólo le corresponderá a las autoridades locales y

Federales competentes, quienes se ajustarán a los programas correspondientes debidamente autorizados (artículo 68 de la Ley Agraria).

Como se mencionó, la localización, deslinde y fraccionamiento de la reserva de crecimiento de las tierras del asentamiento humano deberá realizarse con la intervención de las autoridades municipales, observando las normas técnicas que emita la SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), (artículo 66 de la Ley Agraria). Sea que exista fundo legal del poblado o se constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, deberá considerarse la asignación de la superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad (artículo 67). En este caso contemplamos dos diferentes tipos de superficie para asignar: la necesaria para los edificios en los que se presten servicios públicos que sólo requieren una área reducida para la atención al particular, tales como oficinas, escuelas, edificios públicos (ayuntamiento, cárcel u otro similar), y la superficie necesaria para aquellos servicios que requieren áreas más amplias o espacios abiertos, tales como corrales de inspección fitosanitarias y zoonosanitarias, rastros y otros. Nuevamente mencionamos que siendo facultad de la Asamblea asignar superficies para edificios de servicios públicos sólo lo será completamente cuando estas superficies sean tomadas o asignadas de las tierras del ejido, porque de lo contrario será entera competencia de las autoridades locales del ramo, quienes en su caso, harían valer las facultades expropiatorias (artículo 68 de la Ley Agraria). “Los ejidos llamados conurbados son aquellos que han sido afectados por el crecimiento urbano y presentan una continuidad física y demográfica con algún centro de población, donde normalmente existen asentamientos humanos irregulares y se presenta una tendencia natural al cambio de uso del suelo”.²⁹ “Deben ajustarse a la Ley General de Asentamientos Humanos y aplicar los planes y programas en materia de desarrollo urbano”³⁰ y su legislación correspondiente, “así como

²⁹ Procuraduría Agraria, revista Espacios, núm. 4, septiembre de 1993, p. 15.

³⁰ Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto de 1990

los reglamentos de construcciones y de zonificación para usos y destinos y la Ley Federal de Vivienda,”³¹ entre otros.

Por su parte, la Ley Agraria contiene, por un lado, disposiciones especiales para las tierras ejidales ubicadas en el área de crecimiento de zonas urbanas, por medio de las cuales autoriza a esos ejidos a buscar el aprovechamiento que pudieran obtener en ese sentido, pero siempre sujetándolos a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, y por otro lado, señala un derecho de preferencia para los gobiernos estatales y municipales cuando se trate de enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas en reserva para el crecimiento de un centro de población, acorde con la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que también podemos concluir que dicha normatividad es supletoria de la Ley Agraria en la materia urbanística (artículos 87 a 89).

Finalmente, “por cuanto se refiere a los asentamientos humanos irregulares, específicamente en terrenos de origen ejidal y comunal, subsiste su regularización mediante la expropiación, cuyas acciones son llevadas a cabo, por lo general, por conducto de la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (artículo 93).”³²

2.3.2 Uso Común.

De la Asignación de Derechos sobre las Tierras de Uso Común; los artículos correspondientes de la Ley Agraria, dicen:

Artículo 41.- Son tierras de uso común, además de las que tengan ese carácter por virtud de resolución agraria, las destinadas expresamente por la Asamblea

³¹ Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.

³² Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

a tal fin, así como aquellas tierras que no se hubieren reservado especialmente al asentamiento humano, ni sean tierras parceladas.

Artículo 42.- Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales a favor de todos los ejidatarios, salvo que la Asamblea determine asignar derechos en proporciones distintas a quiénes hayan efectuado aportaciones materiales, de trabajo o financieras.

Artículo 43.- Cuando la Asamblea proceda a asignar derechos sobre las tierras de uso común en proporciones distintas, se elaborará un proyecto de asignación de porcentajes, en el que se observarán las reglas siguientes:

I- Se considerará que la totalidad de las tierras de uso común representan un cien por ciento;

II. A este cien por ciento se restará el porcentaje que se vaya a asignar en proporciones distintas, indicándose el nombre de las personas beneficiadas y el porcentaje que les corresponde,

III. El porcentaje restante se dividirá en partes iguales entre el número de personas a las que les correspondan derechos en partes iguales, mencionándose sus nombres.

Artículo 44.- La aprobación del proyecto a que se refiere el artículo anterior por parte de la Asamblea, constituirá la formalización del acto de asignación de los derechos sobre dichas tierras.

Artículo 45.- En el acta de Asamblea respectiva, deberá asentarse la proporcionalidad que se haya asignado a cada individuo, con base en el proyecto a que se refiere el artículo 43 de este reglamento.

Artículo 46.- En el reglamento interno del ejido se establecerán las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común. Sin perjuicio de lo anterior, se hará constar por escrito la forma en que serán explotadas estas tierras, así como las características y modalidades de las contraprestaciones que en su caso se exijan. De acuerdo a la Ley Agraria mexicana, las tierras ejidales se dividen por su destino en:

a) Las tierras para asentamiento humano integran el área necesaria de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

b) Las tierras de uso común son el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

c) Las tierras parceladas, son las tierras sobre las cuales los ejidatarios tienen el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo. “Los ejidatarios pueden conceder a otros ejidatarios o a terceros los derechos de uso o usufructo mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad. De igual manera los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.”³³

Artículos antes descritos que son importantes para establecer cuáles pueden ser tierras de uso común, y dan autoridad a la asamblea para determinar a qué

³³ Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares expedido por Carlos Salinas de Gortari, nuevo reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación 06-01-1993

ejidatarios serán otorgadas, haciendo mención del nombre a quien se concedieron, y en que serán explotadas las mismas.

Sin duda que son varias las razones por las que son importantes las tierras de uso común: primero porque constituyen el sustrato territorial de la vida cotidiana en los ejidos y comunidades agrarias, pero además porque en ellas hay recursos productivos potenciales, es decir que si bien el uso actual de esas tierras no es significativo, el uso y aprovechamiento en donde se desprende la evidencia de que hay un uso y un aprovechamiento diferencial de estos recursos, por parte de dos sectores de la población ejidal. Una minoría de pequeños productores ganaderos, por un lado, y una mayoría de ejidatarios, y otros pobladores, que obtienen beneficios marginales de las áreas de uso común, con la recolección de leña y otros productos.

Entonces, la ganadería destaca como la actividad más rentable y la recolección como la más frecuente entre los habitantes de los núcleos agrarios con espacios colectivos; también se pudo establecer que los ganaderos son una minoría de pequeños productores y, por otra parte, que sólo uno de cada cinco sujetos agrarios, aprovecha los recursos de las tierras de uso común, es decir que son muy pocos los campesinos que acceden a esas tierras para beneficiarse de sus recursos.

En la mayoría de los estados de la república predominan los ejidos con tierras de uso común, excepto Veracruz, Tabasco y Chiapas, en donde son más los núcleos que no disponen de este tipo de tierras. También destaca que, en la zona norte del país, es donde hay mayor número de ejidos regularizados, que disponen de tierras de uso común y que esa proporción, disminuye notablemente en los estados del centro. La particular importancia que para los pueblos étnicamente diferenciados tienen las tierras de uso común.

2.3.3 Parcela Ejidal.

En el artículo 47 de la Ley Agraria se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de tierras parceladas que excedan el 5% del total de las tierras ejidales. Cuando un ejidatario se encuentra en este supuesto, primero tuvo que haber pasado por el PROCEDE; si no ha pasado el PROCEDE, nadie es titular de las tierras parceladas; pueden ser los usufructuarios de las tierras, pero como no tienen el certificado de derechos parcelarios que los haga titulares, entonces no se puede dar el supuesto. Sobre las excedencias, sólo le es aplicable a quienes tengan certificado de derechos parcelarios; no es posible aplicarse a quien solamente sea usufructuario. Es importante señalar que en años anteriores, durante el desarrollo del PROCEDE, se cometieron algunos errores porque no se expedían los certificados parcelarios a quienes tuvieran más del 5%, hubo ocasiones que quienes tenían más del 5% y pasó su excedencia a uso común, se le enajenó a otra persona. No había criterio que estableciera si se pudiera, o no, titular las excedencias. Con el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se resuelve el problema: no es posible que se actualice lo que establece el Artículo 47 si se entregaban el certificado de derechos parcelarios a quien tenía la excedencia.

El artículo 47 establece: Dentro de un mismo ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables; los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, respetando, en todo caso, los derechos de preferencia señalados en el Artículo 80 de esta ley. Se establece en el Artículo 47 que si alguien es titular de derechos parcelarios que exceden el 5%, tienen la obligación a enajenar en el año siguiente. Sólo es posible enajenar tierra parcelada si se cuenta con el certificado de derechos parcelarios; esto es, si se expide el certificado de derechos parcelarios no era

posible cumplir con la segunda parte que ordena la enajenación del excedente, de ahí que la única manera para hacer una enajenación legal, es que el ejidatario cumpla con la norma entregándole su certificado de derechos parcelarios. El Registro Agrario Nacional, después de la expedición del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, empezó a emitir todos los certificados de derechos parcelarios de todas las parcelas, que de alguna manera habían sido detenidas porque excedían el 5%. Al momento de entregarles a los campesinos su certificado de derechos parcelarios, se notifica a la Secretaría de la Reforma Agraria, esto para que la Secretaría empiece el cómputo del año para que el ejidatario esté en la posibilidad de enajenar o, en su caso, subastar la porción correspondiente. “Es importante señalar que está permitido expedir el certificado de derechos parcelarios por el tiempo de un año, en ese tiempo del año debe regularizarse; con esto se pretendió que no hubiera acumulación de tierras al interior de un núcleo.”³⁴

Con respecto a las excedencias, en años anteriores se encontraron que en muchos de los núcleos de población ya certificados, incluso certificados en 1992, 1993 y 1994, se entregaban certificados de derechos parcelarios que antes no habían sido entregados porque excedían del 5%; pero tengamos presente que al mismo tiempo que se le entrega al titular su certificado, se le notificaba a la Secretaría de la Reforma Agraria que se entregó el certificado y que excede el 5% de las tierras ejidales. Eso quiere decir que iniciaría el proceso para que al año se realice la enajenación, y lo que resulta definitivamente más conveniente es que sea el ejidatario el que decida realizar la enajenación y que no tenga que entrar la Secretaría a que se enajene porque ya se pasó el año.

³⁴ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

En resumen, el ejido dentro de su principal acepción la consideramos como la extensión total de tierra con la que está dotado un núcleo de población, siendo que la ley Federal de la Reforma Agraria contempla que los derechos agrarios que adquieren los núcleos de población son inalienables imprescriptibles, inembargables e intransferibles; La asamblea general como órgano supremo donde participan los ejidatarios siendo en ésta donde se toman las decisiones del núcleo agrario, vigilando y dando seguimiento a los actos realizados tanto por el comisariado como del consejo de vigilancia del núcleo agrario, en consecuencia el consejo de vigilancia da cuenta de los actos que vayan acordes a lo dictado por la ley y su reglamento interno, así como ejecutar los acuerdos tomados por la asamblea general, haciendo referencia que dentro del núcleo agrario puede constituirse en cada ejido una junta de Pobladores, parte importante y dentro de sus funciones es dar seguimiento a la problemática tanto de vivienda, informe sobre los servicios como mercados o escuelas y en general de las necesidades así como la delimitación de los asentamientos humanos de la comunidad.

Dentro de los núcleos agrarios se contemplan los tipos de tenencia de tierra, los que se encuentran, los también llamados urbanos, semiurbanos, y rurales, siendo que los ejidos como forma de tenencia de la tierra tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y también se conformándose los ejidos colectivos siendo mediante las Uniones de Ejidos o Asociaciones de Interés Colectivo y de cualquier otro tipo de asociación civil o mercantil, siendo esto para el mejor aprovechamiento tanto de sus tierras ejidales y en su caso de la comercialización y transformación de productos optimizando el desarrollo de sus actividades. Asimismo, se encuentran contemplados los asentamientos humanos integrados principalmente por zonas de urbanización y su fondo legal los cuales eran, irreductible, inalienables, inembargables, imprescriptibles. Delimitándose por la asamblea, los asentamientos para los servicios públicos destinados a los mismos siendo para ello, mediante la intervención de las autoridades municipales al través de las diferentes instancias, ajustándose

estos a la Ley general de Asentamientos Humanos así como a los planes de desarrollo urbano, en cuanto a los asentamientos irregulares ya sea de régimen comunal y ejidal, el conducto para la regularización mediante la expropiación es la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y en cuanto a los derechos de uso común su característica fundamental es beneficiar tanto a los productores ganaderos, ejidatarios y otros integrantes del núcleo de población.

CAPITULO 3

3. EL EJIDO ANTE LA LEGISLACIÓN AGRARIA COMO INSTITUCIÓN SOCIO-ECONÓMICA.

3.1 Código Agrario del 22 de marzo de 1934.

Aun cuando este Código Agrario fue expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, su aplicación se hará bajo otros periodos presidenciales, así culminando su labor agrarista al expedirse el primer código agrario mexicano, que fue promulgado el 22 de marzo de 1934.

“El General Abelardo L. Rodríguez hizo unas declaraciones al margen del Código Agrario, el 24 de marzo de 1934, en Durango”³⁵, “y manifestó que tenía su origen en la aprobación que había realizado el Instituto Politécnico de la Revolución en la segunda Convención celebrada en Querétaro”³⁶, en enero de 1934 y en donde se habían propugnado por algunos avances en la Reforma Agraria; que la Legislación Agraria, hasta hoy genérica y equívocamente llamada agraria, debe reunirse en una codificación que a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, y fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario; mas adelante señaló que el coronamiento de la reforma agraria estriba fundamentalmente en la organización de los ejidatarios y relacionó este punto con las actividades del Banco Nacional de Crédito Agrícola. “Con esta reseña de estas declaraciones son suficientes para explicar el ambiente y los antecedentes bajo los cuales se expidió el primer Código Agrario Mexicano.”³⁷ Unificando la legislación agraria, que hasta entonces era dispersa, introduciendo disposiciones fundamentales para una nueva política agraria. Estableció modalidades tratando por un lado de dar mayor rapidez al

³⁵ Véase estas declaraciones en el Código Agrario de los E.U.M. de 1934. Edit. Departamento Agrario, México 1934, p.17.

³⁶ Véase el plan sexenal del P.N.R. en Cinco Siglos de Legislación Agraria, de M. Fabila, p. 555.

³⁷ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, México 1988, p. 3

procedimiento agrario, eliminando plazos y condiciones contenidas en leyes anteriores, de unificar el criterio de las autoridades agrarias en la resolución de los expedientes, evitando la dualidad de esas.

Este código agrario de 1934, constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios, y dentro de los cuales encontramos en el título primero de las siguientes autoridades agrarias en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios: El presidente de la república; El Departamento Agrario; Los Gobernadores de las Entidades Federativas; Las Comisiones Agrarias Mixtas; Los Comités Ejecutivos Agrarios y Los Comisariados Ejidales. Este código señala que en cada entidad federativa habrá una comisión agraria mixta, que será el órgano local para la aplicación del mismo. Las comisiones agrarias mixtas, nos dice el artículo 12, estarán integradas: por cinco miembros, de los cuales dos representaran a la federación, dos a los gobiernos locales y uno a los campesinos, cuando menos uno de los representantes de la federación y uno del gobierno local deberán ser agrónomos titulados; que el representante de los campesinos siempre será ejidatario. Para ser miembro se requiere ser persona de honorabilidad y con práctica en materias agraria y además, los miembros de la federación y de los estados no podrán ser propietarios de extensión mayor que la fijada por la pequeña propiedad agrícola en explotación; y de los cinco miembros de la comisión agraria mixta, fungirá uno de ellos como presidente, que corresponderá siempre al delegado del departamento agrario, un secretario que corresponderá a uno de los representantes del gobierno local y el resto serán vocales.

La comisión agraria mixta será vigilada por el delegado agrario en cuanto a su funcionamiento, a efecto a que se ajuste estrictamente a la ley y dar cuenta a la departamento agrario de las irregularidades en que incurran, para que se exijan las irresponsabilidades que establece el código.

Y en cuanto a la tramitación de expedientes de restituciones de tierras y aguas ante la comisión agraria mixta, señala que las solicitudes se presentaran por escrito ante el gobernador del estado, debiendo mandarse copia de solicitud a la comisión agraria mixta. El gobernador deberá mandar publicar y turnar la solicitud a la comisión agraria mixta y la propia comisión iniciara el expediente con la copia que le haya sido remitida.

Asimismo por lo que hace al procedimiento en materia de dotación de tierras, en relación a la tramitación ante las comisiones agrarias mixtas, este expresa que la publicación de la solicitud de dotación surte efectos de notificación de la iniciación del expediente de dotación, respecto a los propietarios de fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar habitado más importante del núcleo de población solicitante y serán del mismo modo los efectos de notificación, a los propietarios o usuarios de las aguas afectables, así como notificar por escrito las comisiones agrarias mixtas, a los propietarios de aguas afectables.

Las resoluciones dictadas por el Presidente de la Republica con los planos respectivos, se remitirán a la delegación respectiva del Departamento Agrario para su ejecución, procediéndose además a publicarlos en el Diario Oficial de la Federación y en los periodos oficiales de las entidades correspondientes.

En creación de nuevos centros de población, la comisión agraria mixta emite su opinión que será tomada en cuenta por el departamento agrario otra función es de que convoca a la primera junta general de ejidatarios para la elección de comisariados y de miembros de los consejos de vigilancia.

Y con respecto a la responsabilidad y sanciones se incluyó en este Código, que los funcionarios y empleados que conforme al artículo primero de esta ley intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, serán

responsables de la violación de los preceptos de este código, también señala que los miembros de la comisión agraria mixta incurrirán en responsabilidad.

1.- Por no formular sus propuestas ante las comisiones en los términos que fija el reglamento interior de ellas, cuando la comisión le sea imputable total o parcialmente.

2.- Por informar dolosamente a la comisión agraria mixta en las propuestas que sirvan a esta para emitir sus dictámenes.

3.- Por proponer la afectación de la pequeña propiedad agrícola en explotación o por ejecutar mandamientos de posición que las afecte.

Así pues la autonomía formal o legislativa se consolidó con la expedición de este primer Código Agrario de 1934 y, en efecto, se reunieron preceptos contenidos en diversas leyes, aun y cuando su recopilación no se hizo en orden técnico; la pequeña propiedad se considero más ampliamente y se legisló aparte de la propiedad ganadera. Con todas sus insuficiencias de hecho, y de derecho, bajo la vigencia de este código el General Lázaro Cárdenas repartió entre el 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, 17,889,701 hectáreas, entre 774,009 beneficiados. “Durante este período se notó un extraordinario afán de acelerar el reparto de tierras a los núcleos de población necesitados de ellas, o a quienes no las tuvieran en cantidad suficiente.”³⁸

3.2 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.

Bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas, se expidió el segundo Código Agrario, con fecha 23 de septiembre de 1940, y en su exposición de motivos el general Lázaro Cárdenas expresó que “las experiencias recogidas en las giras del gobierno iniciadas desde 1935, pusieron de manifiesto la imperiosa

³⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Op. Cit.* p. 328

necesidad de reformar el Código para hacer mas rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento agrario, como de las que fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario, que era: poner la tierra en manos de los campesinos; la tendencia de las disposiciones respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque en una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura domestica que, si bien podría satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes en el mercado nacional".³⁹

El código constó de 334 artículos y seis transitorios y conservó en gran parte la letra y las orientaciones del código de 1934, por otro lado perfeccionó técnicamente sus partes fundamentales en la forma siguiente: 1.- Las autoridades agrarias y sus atribuciones; 2.- Derechos Agrarios; 3.- procedimientos para hacer ejecutivos sus derechos.

Las autoridades son: El Presidente de la República; los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Distrito Federal; el Jefe del Departamento Agrario; la Secretaría de Agricultura y Fomento; el Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas; los Ejecutores de las Resoluciones Agrarias; los Comités Ejecutivos Agrarios; los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

Este código en su libro primero, hace la diferencia entre autoridades agrarias y órganos agrarios siendo estos los últimos:

1.- El Departamento Agrario del que dependerán: a) el cuerpo consultivo agrario; b) el secretario general y el oficial mayor; c) un delegado, cuando

³⁹ Véase la exposición de motivos en Cinco Siglos de Legislación Agraria, de M. Fabila, p. 688 y 692.

menos en cada entidad federativa; d) las dependencias necesarias que complementen y completen el funcionamiento de las anteriores.

2.- Las comisiones agrarias mixtas, una por cada entidad federativa.

3.- Las asambleas generales de ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.

4.- Los consejos de vigilancia ejidales y de bienes comunales.

5.- El banco nacional de crédito ejidal y de más instituciones similares que se funde.

En este código del 23 de septiembre de 1940, encontramos que la Comisión Agraria Mixta, ya no se le considera como autoridad agraria, como anteriormente se hacía, ahora es considerada como órgano agrario ya que no tiene poder de ejecutar.

Las Comisión Agraria Mixta es considerado el órgano local consultivo para la aplicación de este código y se integra: con un presidente, secretario, vocal de federación, vocal de ejecutivo local, vocal representante de los ejidatarios de la entidad correspondiente; requiriéndose para tales cargos, que el presidente sea el delegado del departamento agrario en la capital del estado, territorio o del Distrito Federal; que el secretario y los vocales Federales o del ejecutivo local, sean peritos en materia agraria, con capacidad suficiente a juicio del jefe del departamento agrario o del ejecutivo local, así como no poseer predios rústicos en extensiones mayores que las amparadas en este código y no desempeñar cargo alguno de elección popular, en organizaciones campesinas o patronales para los consejeros técnicos y ser de reconocida honorabilidad; que el representante de los ejidatarios sea miembro activo de un ejido en posesión

provisional o definitiva, sepa leer y escribir, no desempeñe cargo alguno de elección popular, que este en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Para la elección de representantes de ejidatarios en la Comisión Agraria Mixta, el ejecutivo federal expedirá el reglamento, de acuerdo con las siguientes bases: serán electos entre los ejidatarios de los núcleos de población en posesión provisional o definitiva de las tierras.

La elección será hecha cada seis años convocada por el departamento agrario, sus honorarios serán pagados por partes iguales, entre la federación y el gobierno local correspondiente

En relación con el procedimiento sobre restituciones y dotaciones, por lo que hace a las disposiciones comunes, encontramos en el presente código que las solicitudes en materia agraria se presentan por escrito ante el gobierno de la entidad federativa, en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado, debiendo este mandar copia de dicha solicitud a la Comisión Agraria Mixta. El ejecutivo local debe mandar publicar y turnar la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, en un plazo de 10 días, si no lo hace así, la comisión inicia el expediente con la copia que le haya sido remitida; la publicación de la solicitud de dotación o restitución del expediente que se tramite de oficio, surte efectos de notificación para los propietarios de inmuebles rústicos afectables, también las Comisión Agraria Mixta, deben notificar a los propietarios de las tierras o aguas afectables por oficio dirigido a los cascos de las fincas. La tramitación de expedientes de dotación o restitución de aguas se sigue de acuerdo por lo mencionado por este código, con las modalidades que le sean propias.

Con respecto a la restitución de tierras, bosques y aguas, nos dice el presente código lo siguiente: dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, contados desde la fecha de publicación de la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante y los presuntos afectados presentaran a la Comisión Agraria Mixta, los títulos de

propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo de las tierras, bosques o aguas, éstos los presentaran los primeros; y los segundos, a aquellos documentos en que funden sus derechos. En el caso en que la solicitud no enumere los predios o terrenos que sean objetos de restitución, la Comisión Agraria Mixta, después del estudio del expediente deben notificar a los presuntos afectados el plazo de acuerdo, que será de cuarenta y cinco días, y que comenzara a contarse a partir de la fecha de notificación. En el caso de que la solicitud enumere los predios o tierras, además de la publicación, se notificara por oficio a los presuntos afectados.

El comité ejecutivo agrario nombra al representante del núcleo de población, el cual es nombrado por la mayoría de los que tengan fincas dentro del radio de afectación, de no ponerse de acuerdo o por cualquier otro motivo no se designa en el plazo fijado por la Comisión Agraria Mixta, se dará otro plazo no menor de cinco ni mayor de 20 días y se levanta el censo por los otros dos miembros de la junta censal.

Para la mejor resolución de los expedientes ejidales la Comisión Agraria Mixta, o las delegaciones del departamento agrario deben ordenar que en la ejecución de todos los trabajos mencionados, que se abarquen en todos los núcleos de población de una región agrícola ejidal y se comprendan todas las solicitudes existentes dentro de la región, aun y cuando no se haya formulado solicitud, para que en lo posible no quede ningún núcleo de población sin tierras, por lo que con los datos, las pruebas y los documentos del expediente relativo, que fueron presentados por los interesados, la Comisión Agraria Mixta, emitiría un dictamen acerca de la precedencia o improcedencia de la dotación solicitada, en un plazo de quince días a partir de la fecha, en que quedó integrado el expediente en el cual consten los trabajos.

La Comisión Agraria Mixta someterá su dictamen a la consideración de los ejecutivos locales y éstos deben dictar sus mandamientos a un término que no

deberá exceder de quince días. En caso de que los ejecutivos no dicten mandamiento en el plazo señalado para los efectos legales, se considera que aquel es negativo y se recoge el expediente para turnarlo al departamento agrario, con el fin de que sea resuelto en definitiva; si no dictamina la Comisión Agraria Mixta, los ejecutivos locales, quedan facultados para recoger los expedientes de las comisiones al vencimiento del termino fijado para dictar el mandamiento que juzguen procedente y ordenar su ejecución, con todos los datos del expediente relativo, pruebas y documentos presentados por los interesados, la Comisión Agraria Mixta, emite su dictamen acerca de la procedencia e improcedencia de la dotación en el plazo de quince días contados a partir de la fecha en que quedo integrado el expediente.

Los pasos a seguir en la segunda instancia son los siguientes: al llegar el expediente al departamento agrario, el cuerpo consultivo estudia y emite el dictamen precedente en pleno, en términos del dictamen se formula el proyecto de resolución que se eleva a la consideración del presidente de la república.

La resolución se envía a la delegación agraria para su ejecución, después se publica en el diario oficial de la federación y en los periódicos oficiales de las entidades federativas correspondientes. Tratándose de expedientes en los cuales haya habido mandamiento negativo el gobernador, la resolución que concede tierras o aguas, debe ser notificada a la Comisión Agraria Mixta, a reserva de que ésta, en su oportunidad se ejecute por la delegación del departamento agrario.

En relación a las responsabilidades de los miembros de la Comisión Agraria Mixta, la ley dice que incurrirá en ellas cuando:

- 1.- No se formulen las propuestas ante las comisiones en los términos que fije el reglamento interior de ellas, cuando la omisión les sea imputado total o parcialmente.

2.- Asimismo cuando se informe dolosamente a la Comisión Agraria Mixta, las propuestas que sirvan a esta, para emitir sus dictámenes.

3.- Y se proponga la afectación de las propiedades inaféctales, conforme a este código o por mandar a ejecutar mandamientos de posesión que las afecten.

“En consideración a las demás leyes anteriores, en este Código, se notó un afán de ordenar más técnicamente los diversos temas agrarios de que se trató, y de introducir nuevas instituciones o perfeccionamiento de las anteriores, sin que esto quiera decir que llegó un resultado satisfactorio. En realidad, duró poco tiempo vigente, pues fue derogado por el tercer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 30 de diciembre de 1942.”⁴⁰

3.3 Código Agrario de 1942.

El Código Agrario expedido el 30 de diciembre de 1942, por el general Manuel Ávila Camacho, constó originalmente de 362 artículos, y cinco transitorios, ya establecía en sus cuatro artículos clasificaciones diferentes a los códigos de 1934 y 1940, diciendo en su artículo 1º, que son autoridades agrarias el Presidente de la República; los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe de Departamento del Distrito Federal; el Jefe del Departamento Agrario; el Secretario de Agricultura y Fomento y el Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas, catalogando como órganos agrarios según su artículo 2º al propio Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario; las Comisiones Agrarias Mixtas, la Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y así como el Departamento de Asuntos Indígenas. En la exposición de motivos expreso: “el principio que ha regido la distribución de las competencias es el de resolver para el departamento agrario la generalidad de las funciones fundamentales de

⁴⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, México 1988, p. 329

la acción administrativa en la materia, como son aquellas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y extinguen derechos Agrarios: en tanto que la Secretaria de Agricultura se le encomienda la propiedad agrícola".⁴¹

Por otra parte el artículo 20 del Código agrario de 1942 en su segundo párrafo asienta que los miembros de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia ejidales podrán ser reelectos, cuando obtengan por lo menos el voto de las terceras partes de la Asamblea de Ejidatarios, lo cual resulta un tanto peligroso para los núcleos de población, pues para estas autoridades ejidales resulta fácil obtener una votación favorable a base de amenazas con privarles de sus parcelas.

Asimismo el artículo 66 del código de 1942, establece que quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico, público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos de cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

No obstante que este artículo se refiere única y exclusivamente a los individuos que posean tierras en los términos indicados, que desde luego no se trate de tierras ejidales o comunales, sino de pequeñas propiedades, se afirma que no podrán ser afectadas para dotar, o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola, sin embargo en algunas ocasiones al resolverse un expediente instaurado sobre confirmación y titulación de bienes comunales, algunos individuos trataron en su momento de ampararse con este artículo, para lograr que se excluyeran sus propiedades de esas confirmaciones y titulaciones.

⁴¹ Véase la exposición de motivos en Nuevo Código Agrario, comentado por M. Hinojosa Ortiz. México, 1943

Así como lo establecía en su artículo 75 del Código de la Materia, los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o de aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, no tendrían ningún derecho o recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrían solamente derecho a acudir al Gobierno Federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente.

El artículo 138 del Código agrario en comento, se asienta que los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo tanto, no podrán ser en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hallan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto haciendo extensiva esta disposición a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades. Por otra parte, el artículo 169 del código en cuestión, refiere que el ejidatario perdería sus derechos sobre la parcela y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal durante dos años consecutivos o mas, si faltaba a las obligaciones de trabajar personalmente su parcela o de realizar los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explotase colectivamente, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere adjudicado en la zona de urbanización en los términos del Código Agrario y el Reglamento de Zonas Urbanas, aplicables al caso.

Así pues en el primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934, vino a señalar una orientación jurídica lógica y racional en la materia. Es claro que este Código no fue perfecto, pero significó un progreso definitivo en la expresión jurídica de la Reforma Agraria al reunir todo lo concerniente a ella en un solo ordenamiento legal. Por lo que corresponde al Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo una estructuración sistemática en su articulado; y en cuanto al

Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, el cual rebasó un cuarto de siglo de vigencia, fue adicionado y modificado en muchos puntos, pero con esto, dio lugar a un mayor perfeccionamiento y adecuación de sus preceptos a la realidad social. “Es evidente que requirió de modificaciones, tanto para resumir todas las reformas de que fue objeto, como para ponerse a tono con el ritmo de la Reforma Agraria y que fue pasando de la primera etapa del solo reparto de tierras, y se volvió integral atendiendo otras fases del problema agrario.”⁴²

3.4 En la Ley de la Reforma Agraria de 1971.

“Los temas que trata la Ley de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971,”⁴³ son siete y estos son: autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agraria; y responsabilidades. De las cuales sólo referiremos a las innovaciones en relación al Código Agrario de 1942.

En el primer libro del Código Agrario de 1971, encontramos que este borró la anterior diferencia que hacía, entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumeró en el artículo segundo del Código en comento. Como único cuerpo que permaneció con categoría de órgano es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículo. 14 y 16 de la Reforma Agraria).

El artículo 44 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, vigorizó la apertura democrática cuando introdujo como innovación, que los miembros del comisariado, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo si obtienen la mayoría de las dos terceras partes, así como el artículo 37, en el sentido de que el voto será secreto.

⁴² CHÁVEZ PADRÓN, Martha, Óp. Cit. p. 337.

⁴³ Véase el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.

En el segundo libro, correspondiente al ejido, siendo que el artículo 51, transformo el sistema anterior; disponiendo que los núcleos de población ejidal serán propietarios de las tierras y bienes señalados por la resolución presidencial que los constituya a partir de la fecha de la publicación de dicha resolución; anteriormente se señalaba que lo eran a partir de la ejecución de la resolución presidencial.

A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica igual que la del varón artículo 220 y según artículo 78, ya no pierden sus derechos ejidales cuando se casan con un ejidatario, porque su matrimonio se entenderá celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

El artículo 81 volvió al régimen sucesorio ejidal a considerar la parcela como patrimonio parcelario familiar, estableciendo una especie de obligación al ejidatario de testar a favor de su mujer e hijos, o en caso de fallecer intestado, a considerar como herederos a dicha familia propia (artículo 82). Este sistema sirve, entre otras cosas, para evitar que los ejidatarios violen la defensa familiar que los obliga la ley, nombrando como sucesores a personas ajenas a su familia propia.

Otra innovación importante fue instituir como nuevo bien del ejido, la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias (artículos 103 y 105).

En cuanto a la expropiación de un ejido por causa de utilidad pública en su artículo 112, fundamentalmente estas expropiaciones procedían a favor de el Banco Nacional de Obras Públicas; el Departamento del Distrito Federal y el Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (C.O.R.E.T.T.) (artículo 117), y los ejidatarios recibirían dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el 20% de las utilidades

netas del fraccionamiento. En la acción de ampliación, la capacidad del núcleo solicitante se redujo de veinte individuos a diez (artículo 197).

El libro tercero, de la organización económica del ejido, significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, tendiendo a estimular la estructura empresarial del ejidal, contemplando una serie de posibilidades para comercializar e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

Asimismo; en el libro cuarto se introdujo una de las innovaciones más importantes que tuvo la ley de la Reforma Agraria de 1971, la constituye, lo contenido en el artículo 251 que estableció que la propiedad agrícola o ganadera, para conservar su calidad de inafectable, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos; tal disposición pesa por su contenido, puesto que aun protegida dicha propiedad por acuerdo de inafectabilidad, resulta afectable por falta de explotación, así estableciéndolo el artículo 418 fracción II, creándose para este efecto un procedimiento.

En el libro quinto, de los procedimientos agrarios se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los mismos. Se introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, en relación a las propiedades presuntas afectables, lo anterior a fin de evitar su venta o fraccionamiento ilegales.

En el libro sexto, denominado del registro y planeación agrarios, es un libro que trata de coordinar el Registro Nacional Agrario con los Registros Públicos de la Propiedad, con la intención de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rusticas en el país.

Y el libro séptimo de las responsabilidades en materia agraria se vigorizó acumulando las responsabilidades que fijan las leyes de los estados (artículo

458). Esta ley en su exposición de motivos se expresa, que la nueva ley en su momento, ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con base en el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, esta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina, que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro la elevación de la norma fundamental de un estatuto mínimo de garantía en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y auténticos pequeños propietarios.

3.5 Art. 27 Constitucional, comparación texto anterior y el vigente.

TEXTO ANTERIOR

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de

población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

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

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y en términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el.

TEXTO VIGENTE

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para 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.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides

utilizados en la industria; los yacimientos de tierras preciosas, de sales de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos naturales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

“Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y en términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes.”⁴⁴

En la comparación antes referida, cabe resaltar que se adoptó gran parte del artículo 27 Constitucional, y del cual se mantuvieron ciertos puntos específicos, únicamente modificando las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; ya que anteriormente se regulaba el fraccionamiento de los latifundios, y la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les eran indispensables para el fomento de la agricultura; circunstancia que fue modificada para realizar la explotación colectiva de los ejidos y comunidades y para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; así como para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.

⁴⁴ Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 6 y 28 de enero de 1992.

TEXTO ANTERIOR

...mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes, o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión en parte de ellas, sirva de límite el territorio nacional, o dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por

sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos.

TEXTO VIGENTE

...o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional, o dos entidades

federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de esta. El gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán

por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

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

Cabe resaltar que derivado de la comparación antes referida, no existieron modificaciones, y se siguió manteniendo el dominio directo de todos los recursos naturales; es decir, de los mares, los lagos interiores de formación natural ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión en parte de ellas, sirva de límite el territorio nacional, conservando el dominio, inalienable e imprescriptible y la explotación, y no podría realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. Además, las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El gobierno Federal posee la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Tratándose del petróleo y de los carburos de

hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponderá también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos.

TEXTO ANTERIOR

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

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

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

fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

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

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o ministrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego de pleno derecho al dominio directo de la nación,

TEXTO VIGENTE

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca

superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas. El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

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

En esta comparativa veremos que la modificación existente fue referente a las asociaciones religiosas ya que no podían tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los templos destinados al culto público eran

propiedad de la nación, representada por el gobierno Federal, quien determinaba los que debían continuar destinados a su objeto. Asimismo, los obispados, casas cúrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, eran dominio directo de la nación; sin embargo ahora, se constituirán en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, para tener capacidad de adquirir, poseer o administrar, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la misma.

TEXTO ANTERIOR

Para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en los sucesivos se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

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

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

establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso;

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

VI. Fuera de las corporaciones que se refieren las fracciones II, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial.

Se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

TEXTO VIGENTE

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

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

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y 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 de dichas sociedades.

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

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

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

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular de las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo

se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

En el análisis al texto anterior y actual, se aprecia en el contexto, la creación de la una ley reglamentaria a las instituciones de beneficencia pública o privada; y por lo que hace a las sociedades comerciales por acciones, pasan a ser sociedades mercantiles por acciones y con ello se les permite ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, sin poder tener propiedades de tierra dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y forestales en mayor extensión o equivalente a veinticinco veces los límites; logrando que una ley legalizada regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, para que no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad; así como, permitir que los estados y el Distrito Federal, y los municipios de toda la República, puedan adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

TEXTO ANTERIOR

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales,

cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

VIII. Se declaran nulas:

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

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

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

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

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que...

TEXTO VIGENTE

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para 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 convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los

requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcela 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 por ciento 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. Se declaran nulas:

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

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

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

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

La reforma a estas fracciones, reconoce la distinción entre la base territorial y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la capacidad de los ejidatarios de decidir las los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También efectúa una aceptación de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y se protegen las áreas comunes de los ejidos y los asentamientos humanos. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones.

TEXTO ANTERIOR

Estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. Los núcleos de la población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas

suficientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal. Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido

ese término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su

equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen

Los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

TEXTO VIGENTE

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

X. 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 considerará 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 en explotación. Para los efectos de la 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 de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, cocotero, 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 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 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 el caso, los límites a que se refieren los párrafos

segundo y tercero de esta fracción, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Se deroga.

Es de resaltar que las modificaciones, del texto anterior y vigente de las fracciones siguientes, fueron estas derogadas de la X, XI, XII, XIII, XIV, XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente; ya que en ellas se establecían detalladamente los elementos y autoridades que aplicaban el reparto de las tierras y al ser anuladas esto tuvo su fin.

TEXTO ANTERIOR

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En cada estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no excedan del 3 por ciento anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

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

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

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e 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, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

TEXTO VIGENTE

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

XIX. Con base en esta constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la

seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de 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 Diputados o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural e 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, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

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

En resumen, ante la promulgación del primer Código Agrario de 1934, en el se señalan ya las autoridades agrarias contemplando al Presidente de la Republica, al Departamento Agrario, así como los a los Gobernadores de cada entidad federativa, Comisiones Agraria Mixtas, Comités Ejecutivos, teniendo una función específica cada uno de ello. Así también se expidió en 23 de septiembre de 1940, un segundo Código Agrario, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, definiéndose las atribuciones y facultades de las autoridades agrarias, así como los derechos agrarios y sus procedimientos para la ejecución de los mismos, aquí se diferencia entre autoridades agrarias y órganos agrarios, contemplando dentro de estos últimos al Departamento Agrario, Camisones Agrarias Mixtas, Asambleas Generales de Ejidatarios y Comuneros, presididas estas por un Comisariado Ejidal, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus suplentes respectivos, así como al Banco Nacional de México.

Después de promulgado el ultimo Código Agrario de 1942, se proclama la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, contemplando en sus diferentes apartados en cuanto a su contenido, siendo que el libro primero contempla a las autoridades agrarias, así como los integrantes del comisariado ejidal y su forma de ser electos, incorporación trascendental fue la incorporación de la Unidad Agrícola Industrial para las Mujeres del Núcleo Agrario, así también contemplaba la expropiación de los ejidos por causa de utilidad pública, importante decir que esta Ley Federal de la Reforma Agraria, refería en cuanto a la organización económica del ejido, fortaleciendo al ejido para su comercialización e industrialización de los productos ejidales. Así contemplando los procedimientos agrarios, y los plazos para las autoridades agrarias para realizar sus funciones encomendadas, finalmente en el libro séptimo señala las responsabilidades de los funcionarios en materia agraria.

Por cuanto al texto anterior y vigente constitucional, se mantiene en el 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 a 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 expedida y de promover el desarrollo rural integral, fracción XIX y XX.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Se derogan entonces las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, se establecían una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, esto terminó.

La fracción XVII se mantuvo, y exclusivamente en el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad, estableciéndose los procedimientos para su fraccionamiento y enajenación, instruyendo al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de un año; de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda.

Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se establece, en el texto constitucional en la fracción XIX, tribunales federales agrarios, dotados con autonomía, resolviendo en lo relativo a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

El texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estos progresos, los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV. La reforma de la fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminan las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer, para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. También se suprime en la fracción IV la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

La reforma a la fracción VII, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las

superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.

3. 6 Marco legal y normativo vigente en materia Agraria.

El marco normativo instaurado en materia agraria, debe ser un instrumento útil para la solución de problemas en el campo. A partir de 1992 se generó una transformación que obedece a un renovado papel del Estado, en cuanto a su relación con los sujetos agrarios y con los campesinos. A partir de entonces se comenzaron a producir todos los instrumentos que permitirían regular relaciones económicas, jurídicas y sociales.

La Ley Agraria establece como responsabilidad de los núcleos agrarios, entre otras, la de organizarse. Por expresión de la propia ley, se replantean y atribuyen de facultades a los núcleos agrarios, que los hacen absolutamente libres pero enormemente responsables de las decisiones esenciales que lleguen a tomar. Una de ellas es su forma de organización. Antes que nada, el ejido y la comunidad son formas de organización social en donde la tierra juega un papel fundamental. Las relaciones jurídicas de los sujetos con respecto a la tierra, conforman un régimen especial que se distingue de la propiedad privada, del dominio pleno. Las transacciones que pueden darse para la enajenación de derechos parcelarios no son tan libres como pudieran ser en un régimen de propiedad privada. Las relaciones jurídicas, económicas y sociales de los

miembros del núcleo, son reguladas a partir del Artículo 27 constitucional, por la Ley Agraria y en su Reglamento Interno, así como por aquellas disposiciones secundarias que pudieran derivarse de esas normativas fundamentales; normativas que, en su conjunto, posibilitan una organización agraria básica de las cuales hay las que son fundamentales.

“El Reglamento Interno, al igual que en cualquier persona moral, es parte de un sistema normativo. Nuestro primer marco normativo, nuestra primera Ley es la Constitución reformada, de ella se desprende la Ley Agraria vigente y, de ésta el “Reglamento Interno en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares del 6 de enero de 1993, el cual no puede exceder los lineamientos jurídicos y políticos contenidos en la Carta Magna. Asimismo, no puede exceder los lineamientos desarrollados en una ley, en una ley donde la representación popular imprimió las líneas que han de desagregar estos contenidos políticos de la Constitución. Con esto se quiere decir que el Reglamento Interno será una parte complementaria de las normas que regulan las relaciones hacia el interior de los ejidos, pero no podrán contravenir disposiciones contenidas en la Ley Agraria o en la Constitución.

Desde otra perspectiva, los núcleos agrarios tienen la posibilidad para llevar a detalle las reglas del juego que desean imperen hacia el interior del núcleo, en tanto que la Ley Agraria no puede llegar hasta ese grado de detalle. Esto tiene que llevarse a cabo dentro de un marco de armonía legal y de consenso, emanado precisamente de la voluntad del núcleo agrario. El Reglamento Interno, entonces, es un instrumento jurídico que tiene por objeto justamente regular esta organización socioeconómica y el funcionamiento del ejido, establecer los derechos y obligaciones que derivados de la ley habrán de precisarse, la manera como podrán llevarse a cabo proyectos de asociación, la forma en que podrán explotarse algunos recursos naturales. Se trata de contar con normas claras, plasmadas en un documento específico, para desterrar la discrecionalidad tanto de los órganos de representación, como puede ser la

propia Asamblea, como de ejidatarios influyentes o comisariados arbitrarios que suelen apartarse de las disposiciones legales. En este sentido es claro el beneficio de contar con un Reglamento Interno. En un Estado de Derecho, los reductos de discrecionalidad son cada vez menos; la tendencia sería que se acotaran esos espacios de decisión para que nadie fuera violentado en sus derechos.

El fundamento legal para la expedición del Reglamento Interno es el Artículo 10 de la propia Ley Agraria. En dicho artículo se describen algunas líneas que pudieran ser contenido del Reglamento Interno. Se establece que los ejidos operan de acuerdo con éste sin más limitaciones que la ley. Debe contener las bases generales que se adopten libremente para la organización económica y social, 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 esta ley deban ser incluidas en este Reglamento. A su vez, el Artículo 99 fracción II de la propia Ley Agraria, establece lo propio para las comunidades.

Asimismo, en este marco legal vigente se ubica la terminación del reparto agrario; el establecimiento de los Tribunales Agrarios en su reglamento interior publicado en el diario oficial de la federación el 13 de mayo de 1992 y la creación de la Procuraduría Agraria y su reglamento interior publicado en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1996, como el Ombudsman de los campesinos, así como los esfuerzos de organización y capacitación para arraigar la potestad de las asambleas ejidal y comunal, como órganos únicos de decisión. Consecuentemente, la entrada en vigor del nuevo marco jurídico agrario propició que el Sector Agrario en su conjunto, ingresara en una etapa de transición, en la cual fue necesario orientar el quehacer gubernamental en cuatro direcciones:

1. La adecuación y actualización de todo el marco normativo reglamentario.

2. El abatimiento del rezago agrario en la esfera del Ejecutivo Federal, como premisa para avanzar en la certidumbre de la propiedad rural, social y privada.

3. El establecimiento de una nueva institucionalidad agraria, con la creación de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria; la conversión del Registro Agrario Nacional y su reglamento interior publicado en el diario oficial de la federación el 9 de abril de 1997, en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, y la transformación de ésta, de un perfil paternalista e interventor, a un rol más orientado a la coordinación política sectorial y al ordenamiento de la propiedad rural.

4. “El desarrollo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), como condición básica para que los ejidatarios y comuneros pudieran ejercer de manera plena la gran mayoría de los derechos consagrados en el nuevo marco jurídico, y posteriormente en sustitución de este se inicio la operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

“En el ámbito de la Secretaría de la Reforma Agraria”⁴⁵, para darle una base legal clara a la transformación y redimensionamiento que demandaban las reformas legales, en julio de 1995 fue modificado su Reglamento Interior el cual fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 11 de julio del año aludido, en el cual se identifican y agrupan de manera clara las actividades transitorias vinculadas al rezago agrario, así como las actividades permanentes conferidas legalmente de ordenamiento de la propiedad rural. En dicho Reglamento se estableció que las áreas responsables del rezago agrario tendrían una vigencia temporal hasta en tanto no concluyera oficialmente éste.

⁴⁵ ley federal de la reforma agraria expedida 22 marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la federación el 16 de abril de 1971

El aspecto más significativo de la reestructuración es el que se opera en la estructura territorial, ya que se establece la creación de representaciones regionales de la Secretaría en sustitución de las coordinaciones agrarias estatales.

El propósito de la regionalización es el dotar de integralidad y racionalización a las tareas de la Secretaría en beneficio de los sujetos agrarios en un esquema real y eficiente de desconcentración de funciones. Se establece también la posibilidad de crear representaciones especiales, para la atención de asuntos locales o regionales, cuando su complejidad así lo requiriese. Asimismo, “por acuerdo del Secretario del Ramo por el cual se crean Representaciones Regionales y Representaciones Especiales, con lo que se configura legal y realmente la nueva estructura territorial de la Secretaría.”⁴⁶

Principalmente el rezago agrario propicio que de nueva cuenta la Secretaría reordenara las funciones asignadas y se reestructurara, en un esquema de racionalidad presupuestal y administrativa, para cumplir con las tareas previstas como permanentes. Por tal motivo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Las modificaciones más relevantes de estas reformas son las siguientes:

- Desaparecen las unidades administrativas: Cuerpo Consultivo Agrario; Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario; Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; Dirección General de Recursos Humanos; el órgano administrativo desconcentrado, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, y las Coordinaciones Agrarias.

⁴⁶ Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de fecha 25 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de marzo de 1998.

- Se crea la Dirección General de Administración, que asume las atribuciones encomendadas a las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto y de Recursos Humanos.
- Para el cumplimiento de resoluciones derivadas de procedimientos jurisdiccionales o administrativos de las áreas sustantivas que desaparecen, se crea la Unidad Técnica Operativa, adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Esta unidad se constituye como la autoridad sustituta en todos los juicios relacionados con procedimientos agrarios.
- Para reforzar la coordinación institucional y la racionalidad e integralidad de los programas sectoriales, se crea la Dirección General de Política y Planeación Agraria, responsable de establecer la congruencia entre las políticas, programas y estrategias del Sector, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales, así como para promover mecanismos que permitan la creación de instancias internas e interinstitucionales de coordinación para la atención integral de los sujetos agrarios. Es indiscutible, finalmente, que esta transformación gradual de la Secretaría y del Sector Agrario en su conjunto, debe estar aparejada a nuevas formas de percibir y desarrollar las tareas de gobierno en materia agraria.

CAPITULO 4

CONSECUENCIAS DEL DOMINIO PLENO DE LAS TIERRAS PARCELADAS EJIDALES EN LA LEY AGRARIA VIGENTE.

4.1 Dominio Pleno de Tierras Ejidales.

En el año 2007, el total de núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de Parcelas Ejidales y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles fueron 3115, para un total de 1.934.557.805.000 has. Lo anterior se evidencia de acuerdo con lo señalado por los artículos 23, fracción IX, y 81 de la Ley Agraria reformada en publicación en el Diario Oficial de la Federación, 4 diciembre del 2008, en que la Asamblea ejidal podrá decidir si el ejido adopta el dominio pleno sobre toda la superficie de las tierras ejidales y la aportación de tierras a una sociedad.

La Ley Agraria en su artículo 23, fracción X, 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 posesionarios o de los que carezcan de los certificados correspondientes y, consecuentemente, destinarlas al asentamiento humano, al uso común o a parcelarlas en favor de los ejidatarios.

El destino de las tierras ejidales por su destino se dividen en: a) Tierras para el asentamiento humano, que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido. Están conformadas por los terrenos en que se ubica la zona de urbanización y el fundo legal. b) Tierras de uso común, que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido.

Representan aquella superficie que no ha sido especialmente reservada por la Asamblea para el asentamiento humano o las parcelas. c) Tierras parceladas, que sobre éstas el ejidatario en lo individual, o varios ejidatarios en su conjunto, tienen derecho al aprovechamiento, uso y usufructo. Es facultad de la Asamblea señalar y delimitar estos tres tipos de tierra.

No necesariamente todos los ejidos tienen los tres tipos de tierras; hay algunos que no cuentan con área de asentamiento humano, existen aquellos que no tienen tierras parceladas y otros sólo tienen parcelas. Artículo. 44 de la ley Agraria de febrero de 1992.⁴⁷

Los derechos sobre las parcelas corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas. Los derechos sobre éstas se acreditarán por medio de los certificados parcelarios y, mientras se expiden éstos, por los certificados de derechos agrarios expedidos bajo las anteriores legislaciones. Art. 76 de la ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992.

Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. Para la validez de la enajenación se requiere: a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público; b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional, y c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal. Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la

⁴⁷ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

inscripción correspondiente en el libro respectivo. Artículo 80 de la ley Agraria.”⁴⁸ Una vez adoptado el dominio pleno por parte de la Asamblea Ejidal, los ejidatarios, posesionarios, avecindados, sujetos de derechos agrarios podrán hacerlo de “igual forma sobre las tierras ejidales previamente asignadas; para lo cual bastará el aviso simple, libre y voluntario por parte de los mismos al Registro Agrario Nacional, quien dará de baja las tierras de que se trate y expedirá el título de propiedad respectivo, mismo que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. Artículo 82 de la Ley Agraria.”⁴⁹

Si las tierras están formalmente parceladas y existe el plano definitivo de dicho parcelamiento, se deberá contar con el certificado parcelario, y la Asamblea ejidal, solicitara en los términos del artículo 23, fracción IX, de la Ley Agraria, observando lo dispuesto por los artículos 24 a 28 y 31 de la misma normatividad, para autorizar que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, inscribir el acta de asamblea en el Registro Agrario Nacional a partir de lo cual los interesados podrán asumir el dominio pleno de sus parcelas, solicitando a dicho Registro la baja del certificado parcelario y la expedición del nuevo título respectivo, Artículo 78 de la ley Agraria actual.

Cabe mencionar, que en la ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, han dejado de existir las asambleas ordinaria mensual, de balance y programación y la general extraordinaria, por lo que hoy en día, únicamente se cuenta con la asamblea de ejidatarios o comuneros, la cual, para su celebración es necesario cubrir ciertos requisitos como son: Convocar por medio de cédulas colocadas en los lugares más visibles del ejido, en las que se expresen los asuntos a tratar, el lugar, la fecha y hora de la reunión; expedir la convocatoria por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración

⁴⁸ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, Reformada en publicación en el Diario Oficial de la Federación, 17 abril del 2008

⁴⁹ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, Reformada en publicación en el Diario Oficial de la Federación, 4 diciembre del 2008

de la Asamblea; notificar a la Procuraduría Agraria sobre la celebración de la asamblea por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para su celebración, a efecto de que envíe a un representante; proveer lo necesario para que asista el fedatario público; celebrar la asamblea dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada; instalar la asamblea, en caso de primera convocatoria, con la presencia de cuando menos las tres cuartas partes (75%) de los ejidatarios con derechos vigentes. En estas asambleas los ejidatarios deberán acudir personalmente, sin poder designar representante.

En caso de ser en segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se instalará válidamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios con derechos vigentes. En estas asambleas los ejidatarios tampoco podrán designar mandatario. Las resoluciones deberán contemplar el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea.

El acta deberá contener: Lugar donde se celebra, fecha y hora de celebración, fecha de la convocatoria; si es primera, segunda o ulterior convocatoria, sus fundamentos legales y señalamiento expreso de que ésta cumple con los requisitos del artículo 25 de la Ley Agraria.

Los acuerdos respecto de los asuntos señalados en el orden del día de la convocatoria, número de ejidatarios asistentes y el porcentaje que representan del total de los que tienen derechos vigentes, para efectos del quórum, asimismo los siguientes:

- Señalamiento expreso de que el número de ejidatarios asistentes cumple — según sea el caso de primera, segunda o ulterior convocatoria— con los requisitos estipulados por el artículo 26 de la Ley Agraria y declaratoria formal de quórum legal.

- Se sugiere —si así lo acostumbra el ejido— que el Presidente o Secretario del Comisariado Ejidal o el Presidente del Consejo de Vigilancia —bajo protesta de decir verdad— manifieste que los asistentes son las personas cuyos nombres aparecen en la Lista de Asistencia o en el Libro de Registro de Ejidatarios.
- Puntualizar que el Presidente de la Asamblea hizo mención expresa que las resoluciones de este tipo de asambleas, para ser válidas, requieren el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes a la misma y que son obligatorias para los ausentes y disidentes.
- Que se convocó con la anticipación debida a la Procuraduría Agraria y que se encuentran presentes su representante y el fedatario público.
- Que se solicitó y, en su caso, se aprobó la autorización para que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas. Deberá consignarse el número de votos y el porcentaje que éstos representen del total de los asistentes a la Asamblea.
- Fecha y hora de clausura de la Asamblea. Art. 25 de la ley Agraria Reformada el 4 diciembre del 2008
- Levantar el acta respectiva que deberá ser firmada por los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia. Quien deba firmar y no sepa hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.
- Firma del representante de la Procuraduría Agraria y del fedatario público.
- Firma de los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. Quien quiera firmar y no sepa hacerlo, podrá imprimir su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.

- Si algún ejidatario presente desea manifestar su inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, podrá —bajo protesta— firmar o estampar su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre, haciendo constar tal hecho.
- Pasar el acta ante la fe del fedatario público que asista.
- Por último, el acta deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional. Art. 31 de la ley Agraria ya citada.

En caso de no existir un parcelamiento formal, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el “artículo 56 de la Ley Agraria, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, (PROCEDE).

Artículo 83.- La adopción del dominio pleno por parte de la Asamblea Ejidal faculta a los sujetos de derechos agrarios para que con la sola asignación o una nueva delimitación al interior estos puedan adoptar el dominio pleno mediante aviso simple, libre y voluntario al Registro Agrario Nacional; la adopción del dominio pleno no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido. La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, en cuyo caso el comisariado ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.

Para la enajenación de parcelas sobre las que se adquirió dominio pleno y en los casos de primera enajenación (venta) de parcelas sobre las que se haya adquirido el dominio pleno, gozarán de 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 hiciera 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. Ésta 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 estricta responsabilidad— deberá publicar de inmediato, en los lugares más visibles del ejido, la relación de bienes o derechos que serán enajenados. Art. 84 de la ley Agraria.”⁵⁰

En caso de que se presenten ejercicios simultáneos del derecho del tanto con posturas iguales, el Comisariado Ejidal, ante fedatario público, realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia. Art. 85. de la ley Agraria referida en el párrafo anterior.

Debe preverse que si las tierras sobre las que se adquiere el dominio pleno se localizan en las áreas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano-municipal, el enajenante (vendedor) deberá respetar —además— el derecho de preferencia que la Ley General de Asentamientos Humanos otorga a los gobiernos de los estados y municipios para su adquisición.

Además si las tierras sobre las que se adquiere el dominio pleno se encuentran dentro de los planes o programas estatales o municipales de desarrollo urbano,

⁵⁰ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

sus titulares o adquirientes deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. Art. 89 de la ley Agraria, en cuestión.

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. Art. 86 de la ley Agraria citada.

“De acuerdo con el RAN (Registro Agrario Nacional), se registraron un total de 419 acuerdos de asamblea sobre dominio pleno inscritos entre 1993 y febrero de 1997, que dieron lugar a la solicitud de 18,822 títulos individuales de propiedad sobre 189,606 hectáreas, equivalentes solamente al 2.4% de la superficie parcelada certificada en su momento.”⁵¹

Estas cifras reflejaron un incremento sensible en cuanto a las expectativas de los ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que supuestamente la titulación podría brindar. En la agricultura mexicana, desde hace varias décadas, políticas, por ejemplo de financiamiento, que requerirán de activos amparados en títulos de propiedad, son muy escasas y más aún en el sector ejidal, en general. Aparentemente, para los agentes económicos (ejidatarios y compradores), la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido, operación autorizada en el nuevo marco jurídico, sólo para el dominio pleno resulta un incentivo marginal para obtener una ganancia ya que esta venta a terceros, en la práctica, se realiza en las tierras propiamente ejidales. Por lo anterior, no se observa un cambio sensible en la relación entre titulación y acceso al crédito o el comportamiento de los precios de la tierra agrícola

⁵¹ Estadísticas Registro Agrario Nacional, información diciembre del 2008

ejidal. Ambos, acceso al crédito y precio de la tierra, no están determinados por su estatus jurídico, sino por otros factores tales como calidad de la tierra, infraestructura disponible, potencial productivo y solvencia de los productores.

Los derechos de propiedad claramente establecidos que se alcanzan con el dominio pleno constituyen la base, aunque también depende de otros factores y bajo ciertas condiciones, para que la tierra sea la garantía que respalde la obtención de créditos necesarios para la producción agropecuaria, principalmente de los pequeños productores.

El crédito es uno de los principales insumos para la producción agro-pecuaria, sin embargo, históricamente el acceso al crédito para los pequeños productores en áreas rurales ha sido limitado.

El sistema de tenencia del ejido en México vivió una importante reforma en 1992, la cual permitió la modernización del sistema de administración de tierras y la transferencia del derecho de usufructo al dominio pleno. La evidencia señala que los ejidatarios que adquirieron el dominio pleno en sus tierras, no lo hicieron para incrementar su acceso al crédito sino para poder participar en el mercado de tierras urbanas. Este resultado indica que en el ejido no existe un mercado de crédito que esté limitado por la falta de propiedades que puedan ser hipotecables sino más bien existen otros factores que condicionan la oferta y demanda del crédito. Los ejidatarios que han adquirido el dominio pleno lo han hecho principalmente para incorporar tierra ejidal al suelo urbano. Por lo tanto, es muy baja la posibilidad de que el nivel de crédito aumente por adoptar el nuevo régimen de propiedad. El dominio pleno es uno de los mecanismos que permite que los ejidatarios adquieran los derechos de propiedad para después vender la tierra, individualmente o a través de una inmobiliaria.

La incorporación informal de tierra ejidal al desarrollo urbano ya era una realidad aun mucho antes de la reforma de 1992. Sin embargo, ahora la

adopción del dominio pleno permite que los ejidatarios puedan recibir un mayor precio por su tierra y el país se favorece de un proceso de urbanización legalizado. La demanda por utilizar el dominio pleno como un mecanismo para incorporar tierra ejidal al crecimiento urbano es facilitada por las condiciones favorables de oferta y demanda que existen en este mercado. La oferta de tierras del sector social es considerable en las zonas conurbadas. A diferencia de ofrecer la tierra como garantía, la venta de la tierra trae consigo una remuneración a corto plazo, generalmente en efectivo, lo cual hace la transacción más atractiva, sobre todo considerando la baja rentabilidad de la actividad agrícola. Los ejidos conurbanos se encuentran más asimilados a la vida urbana, por lo que la percepción de la tierra como un patrimonio social puede ser menor que en los ejidos rurales. A la vez, la demanda por tierra ejidal para el crecimiento urbano es bastante alta.

4.2 Ejidatarios ante la Legislación Vigente. Características.

En primer lugar, juegan un papel importante los diferentes recursos naturales en las diversas regiones del país (los ejidos del norte con promedios de dotación de 20 hectáreas); en segundo, la densidad demográfica de cada zona (los ejidos del centro del país con promedio de dotación de entre tres y cuatro hectáreas) y su relación con la estructura de tenencia en la época del reparto agrario; y en tercer lugar, el proceso mismo de la distribución, caracterizado en sus distintas etapas por aspectos particulares de tipo jurídico, técnico, político e ideológico, que se han manifestado en la modificación paulatina de la unidad mínima de dotación ejidal. En consecuencia, “el sector ejidal no constituye un sistema de tenencia homogéneo en lo que a cantidad y calidad de sus recursos se refiere. Entre el Artículo 27 original y el reformado en 1992 hubo al menos trece decretos con sendas enmiendas, mismas que reflejan los diversos énfasis del régimen en vigor.”⁵²

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Serie Textos Jurídicos MADRAZO, Jorge p.120.

Originalmente la estructura agraria comprendía al Secretario de la Reforma Agraria, al Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, cuyo presidente era el delegado agrario que reside en las entidades federativas, y a los comités particulares ejecutivos —núcleo de población conformado por solicitantes de tierra cuya constitución obedecía a la creación de un expediente de restitución o dotación— y que cesaban cuando se ejecutaba; “y al interior del ejido que comprende a la comunidad de ejidatarios organizados formalmente a través de tres instancias: la Asamblea general de ejidatarios, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.”⁵³

La Asamblea Ejidal se constituye por todos los ejidatarios que no hubiesen sido privados de sus derechos. La Asamblea, además de elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, tiene la facultad de autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado Ejidal reconocido como autoridad y de dictar acuerdos relativos a la forma en que debían disfrutar los bienes ejidales y de las comunidades. “Con la reforma de 1992, por un lado se restringe considerablemente la autoridad institucional y a la vez se le anula la autoridad a los comisariados ejidales atribuyéndoles facultades sólo de representación y administración del ejido, como se desprende del artículo 33 de la Ley Agraria vigente.

La Asamblea general de ejidatarios era teóricamente el núcleo básico de la democracia ejidal, ya que en ella debían discutirse y tomarse decisiones relativas a la marcha del ejido. Sin embargo, en la práctica sucedía con frecuencia que la Asamblea no funcionaba satisfactoriamente, dejando que fuese el comisario el que tomara las decisiones rutinarias y, a veces, las importantes también.

⁵³ Actualmente han desaparecido el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas, y los comités particulares ejecutivos que la fracción XI del Artículo 27 contemplaban. En su lugar ahora se contempla en el ámbito constitucional a los Tribunales Agrarios y a la Procuraduría Agraria como instancias de autoridad, la primera, y de coadyuvancia y asesoría la segunda

La Asamblea es una estructura organizativa que corresponde a los ejidatarios con plenos derechos, pero no es un órgano de gobierno político; de tal forma que puede crearse confusión al considerársele un vehículo adecuado de gobierno democrático de toda la comunidad, cuando más bien es la representación de las personas vinculadas entre sí por la tenencia de la tierra. Actualmente la legislación agraria contempla la "constitución de la Junta de Pobladores como el instrumento que le permite al ejido y los avecindados conjuntar esfuerzos para el logro de objetivos orientados fundamentalmente al bienestar, como se estipula del artículo 41 de la Ley Agraria vigente.

El hecho anterior refleja una contradicción debido a la imposibilidad que han mostrado la mayoría de los ejidos para encontrar soluciones (aunque sean parciales) a los graves problemas de reservas de tierras y de tenencia que se vienen viviendo en años recientes, sobre todo debido a la necesidad de tierras para satisfacer la demanda causada por el crecimiento de la población. No se diga ya de los problemas derivados de la baja productividad y de la desigualdad originada en la distribución ni de la participación en la producción agrícola. De hecho, en relación con su población joven en edad de trabajar, pocos son los ejidos que tienen posibilidad de incrementar sus reservas territoriales para incorporarlas al patrimonio colectivo ejidal con el objeto de que los hijos de los ejidatarios dispongan superficies laborales y encuentren empleo en la propia comunidad.

Al respecto Arturo Warman establece: "la Reforma del 92 reconoce este hecho y posibilita para los ejidatarios y propietarios la formación de sociedades mercantiles para la producción agropecuaria(...) para integrar con transparencia y eficacia los procesos de la producción y mercadeo"⁵⁴; con la reforma se abre la posibilidad de que los hijos de ejidatarios, posesionarios y avecindados

⁵⁴ WARMAN, Arturo; "Artículo 27 Constitucional", Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, núm. 2, p.20

puedan emplearse en actividades internas del ejido no necesariamente vinculadas a la explotación de la tierra.

El Comisariado Ejidal, aunque podría ejercer un efectivo liderazgo que redundara en beneficio de los ejidatarios, no lo hizo; en la mayoría de los casos estaba limitado igual que la Asamblea. Muchas veces su incapacidad para resolver los problemas colectivos desde esa esfera de poder hacía que se desvirtuara esa función y, en cambio, se aprovechase para ejercer el control y dominio derivando en cacicazgos que sólo buscaban el beneficio personal o el de unos cuantos, en el mejor de los casos. Como ya se señaló, el Constituyente concibió al ejido como una comunidad de campesinos con acceso a tierras, aguas, recursos naturales y apoyos gubernamentales para lograr el mejoramiento material de sus miembros y el incremento de la producción para el mercado.

Esa comunidad debía administrarse de forma colectiva, sin que ello significara necesariamente la colectivización de la tierra. La estructura, para administrar y tomar decisiones fue la coexistencia de una instancia de dirección colegiada — Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia— y un órgano máximo de representación que es la Asamblea Ejidal. Anteriormente el principio democrático de mayorías y minorías, al igual que el principio de sufragio directo y universal, fueron rectores para la configuración de los tipos de autoridad, de sus ámbitos de poder y de la toma de decisiones.

Asimismo lo fueron para los reglamentos internos (que codificaban los procedimientos que debían seguirse para las deliberaciones, toma de decisiones y su puesta en marcha), la aplicación de sanciones y el otorgamiento de recompensas. Pero, desde el origen, este sistema de democracia representativa transportó un elemento distorsionador su dependencia de decisiones externas, sobre todo de decisiones gubernamentales. De hecho, toda la legislación agraria estuvo permeada por un

principio básico que se sintetizó en el papel tutelar del Estado sobre el movimiento campesino.

A partir de esta concepción tutelar y de un amplia gama de facultades discrecionales (administrativas) en manos del Ejecutivo, se fueron paulatinamente cercenando las facultades propias del ejido para auto administrarse, a un grado tal que en la legislación anterior pocos ámbitos de la actividad ejidal quedaban fuera del encuadramiento gubernamental.

Ya sea que se tratara de asambleas extraordinarias, de cambios de autoridades, de depuraciones censales y nuevas adjudicaciones de tierras, de cambios en el régimen de explotación, elaboración y puesta en marcha de proyectos productivos, etcétera, la presencia de los organismos gubernamentales era aplastante. Por ejemplo, no se podía llevar a cabo una Asamblea si no era autorizada por la autoridad superior en el municipio. Lo mismo ocurría con la propiedad privada que con el ejido; ya que, a falta de una definición mejor de la propiedad, en la estructura de tenencia social el propietario era el Estado. Este, aunque expropiaba por causa de utilidad pública, en ocasiones lo hacía discrecionalmente y, en el caso del ejido (aunque tenía la posesión, el dominio y el usufructo), actuaba como propietario y patrón. Es de señalar que este aspecto, aunado al proceso de paulatina pérdida de autonomía, no fue resultado de una estrategia consciente por controlar a los ejidatarios, sino resultado de una dinámica espontánea de las prácticas gubernamentales a partir de esa estructura, idea-fuerza sobre la propiedad estatal y el papel protagónico que le correspondía al Poder Ejecutivo. Dicho de otra forma, detrás de toda acción gubernamental prevalecía esta idea tutelar que hacía de los campesinos objeto de todo programa oficial, pero rara vez sujetos activos.

La ideología de los organismos gubernamentales rechazaba de antemano la noción de que éstos eran exclusivamente organismos de apoyo a la economía

campesina. El papel de protagonismo que les asignaba su propia ideología jugaba la función de mantener cohesionada a la burocracia rural alrededor de una concepción de cuerpo al margen de cualquier control social. A ello se añade la enorme carga de prejuicios sustentada en una supuesta incapacidad estructural de los campesinos para dirigirse y hacer las cosas por sí mismos.

Con todo lo señalado parece claro que el conjunto de elementos formalmente establecidos para ejercer una administración colegiada quedaron en un papel meramente decorativo y el control político de la burocracia estatal sobre el ejido fue costoso.

En la práctica, sin embargo, quien vino a controlar al ejidatario fue primero una instancia del eslabón de la comercialización y de subsistencia ejidal: el comerciante; posteriormente se integró la banca especializada con otros organismos estatales (el seguro al campo entre otros). El comerciante que vive en la rancharía o en el ejido, proveedor natural de materias primas para el ejidatario, obtiene ganancia de su poder económico, acrecentado por las limitantes que tiene el ejidatario para obtener apoyos y recursos de los organismos estatales. "Las élites regionales tradicionalmente basaban su poder en la propiedad directa de la tierra, pero a partir de la reforma agraria muchas entraron en el comercio dominando con frecuencia tanto los factores de producción regional como los mercados de productos".⁵⁵

En lo cotidiano se desarrolló —a su nivel— el control corporativo que regía la vida política, pero con mecanismos poco útiles que pretendieron cumplir una función de legitimación de decisiones tomadas por fuera del ejido.

Todo ese conjunto de facultades cercenadas a los ejidos por los organismos gubernamentales y los cacicazgos serán consistentemente recuperadas y

⁵⁵ FOX, Jonathan y GORDILLO, Gustavo; "Los nuevos sujetos del desarrollo rural", Cuadernos de Desarrollo de Base 2, p. 54

rescatadas a través del ejercicio cotidiano de las funciones que hoy están legalmente consignadas para el colectivo de ejidatarios constituidos en Asamblea, gracias a la actual legislación, misma que, como ya dijimos, acota las facultades discrecionales de autoridad a instituciones y representantes ejidales.

Al reivindicar el derecho del ejido a decidir con autonomía, en general no se levanta una demanda democrática, sino una demanda que tiene que ver primeramente con el propósito de apropiarse de sus procesos productivos. Ahora bien, conquistada ésta, faltaría lograr que el ejido en tanto aparato de representación campesina funcione democráticamente, que la apropiación se conforme a los intereses de los ejidatarios. Aquí nos encontramos con los límites y las potencialidades del sistema poliárquico (gobierno ejercido por muchos), tradicional de la democracia representativa. "(...) La semilla de una nueva cultura agraria, sustentada en la libertad y responsabilidad, en la certeza y transparencia en los derechos, en la autonomía y representatividad de los núcleos agrarios y organizaciones campesinas, en la pluralidad, tolerancia y conciliación, con orden está avanzando el proceso de transformación de las relaciones de tenencia y propiedad de la tierra." ⁵⁶

En lo que se refiere a la asamblea general, aunque ésta es considerada el máximo órgano de representación del ejido, el ejercicio del poder no es algo ya dado. En ocasiones la Asamblea simplemente funciona como un organismo deliberativo que procesa consenso a partir de decisiones ya tomadas. Esto es real, aún en los casos de ejidos que han accedido a un cierto grado de autonomía y claridad respecto de sus nuevas funciones.

Otro aspecto —aparentemente no democrático— tiene que ver con la ventaja sistemática de los ejidatarios organizados frente a los desorganizados hacia el interior de cada ejido. Esta situación, en el caso de los ejidos, proviene de la

⁵⁶ WARMAN, Arturo; *op. cit.*, p. 24

manera en que aconteció el reparto de tierras y la formación de los ejidos. Aunque parece claro que los grupos solicitantes de tierra se mezclaron con integrantes de distintos tipos y grupos en la constitución de los ejidos. Varios grupos estaban integrados previamente, y con motivos distintos; a la dotación inmediata lograron sobrevivir, y muchos de ellos estaban constituidos sólo por familiares. Esta presencia, que podríamos denominar natural, de grupos en el interior de los ejidos ciertamente les ha permitido obtener relativas ventajas tanto a la hora de elegir dirigentes como en el proceso cotidiano de toma de decisiones.

A las anteriores limitaciones podríamos sumar otras, cuya magnitud y significado fácilmente invitan al pesimismo respecto al ejercicio democrático en el interior del ejido. Casi podría sugerirse que no tiene mucho sentido la lucha que libran los ejidos por lograr su autonomía frente a las instancias gubernamentales o privadas, si finalmente su ejercicio democrático va a ser tan imperfecto. Una posición así planteada parece exigir para el ejido lo que no existe en otros ámbitos.

Si el ámbito de la Asamblea se fortalece, entonces tendrá la capacidad para hacer con su autonomía una autoridad con mando; podrá hacer por sí misma lo que le plazca en beneficio de sus agremiados, siempre dentro del marco que la legislación le confiere. En todo caso, la organización para ejercer la autonomía tiene que ver con la capacidad de la Asamblea para poder hacer. Otro aspecto importante que tiene que ver con el ejercicio de la autonomía al interior del ejido lo constituye el carácter colegiado de la representación ejidal, entendida ésta como el liderazgo que ejercen los representantes ejidales para hacer que en la Asamblea Ejidal se procesen los consensos y los acuerdos que materializan las aspiraciones, intereses y programas de los ejidatarios.

Hay una definición muy clara en la legislación agraria respecto al Comisariado Ejidal que es, el órgano encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea,

así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, a quienes les corresponde, en rigor, administrar los acuerdos de la Asamblea y fortalecer el carácter colegiado de la representación ejidal, Artículo 32 de la Ley Agraria actual.

Si bien existen lagunas en la legislación o espacios para la discrecionalidad, en la cantidad de asuntos que afectan de manera significativa el funcionamiento interno de los ejidos hay hechos que demuestran el vigor de la democracia ejidal.

Así la legislación actual deja vacíos que dan lugar a interpretaciones diferentes, la reglamentación interna de los núcleos es y tendrá que ser, el instrumento que norme y regule las obligaciones y derechos de los ejidatarios y sus órganos de representación, de tal manera que la Asamblea ejidal se constituya en el instrumento en torno al que se tomen las decisiones que tienen que ver con la vida ejidal. Es decir, el fortalecimiento de la Asamblea ejidal en los términos del artículo 23 de la Ley Agraria es condición sine qua non para una práctica democrática en el interior del ejido.

La nueva legislación y el espíritu con que fue conformada la misma, tendría que abrir la posibilidad a los campesinos de romper con las diversas formas de intervención que han privilegiado más el control del ejido que el desarrollo o la justicia social, y que se les permita profundizar en la reforma de la producción y en la productividad, así como concretar las nuevas formas de asociación mercantil.

4.3 Derechos de Propiedad Ejidal.

4.3.1 Individual.

Durante el reparto agrario no se formalizó debidamente la asignación de los derechos individuales sobre las parcelas, las tierras de uso común y los solares urbanos, sobre los cuales el ejidatario tenía una posesión precaria. El derecho al usufructo de las tierras ejidales se amparaba con los certificados de derechos agrarios, documento del que generalmente no disponían todos los ejidatarios; por lo que, en la mayoría de los casos, los derechos individuales dependían del reconocimiento de las autoridades agrarias y ejidales.

En el campo era frecuente encontrar prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería que se llevaban a cabo al margen de la ley. Esta situación señalaba una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para tener acceso al financiamiento, tecnología y a escalas de producción rentables. Sin duda, la situación anterior restaba certidumbre para la inversión a largo plazo y, por eso, inducía a buscar una explotación de los recursos naturales en un tiempo más corto, ocasionando con esto posibles daños ecológicos.

Las reformas emprendidas desde 1992 y que pretendieron enfrentar la profunda y prolongada crisis del sector rural. En el marco legal y normativo se reformó el texto del Artículo 27 constitucional y se aprobó una nueva Ley Agraria. El reparto agrario se dio por concluido, preservándose los límites de la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Las facultades extraordinarias, otorgadas al Poder Ejecutivo como autoridad jurisdiccional en materia agraria, fueron reintegradas a la justicia ordinaria a través de Tribunales Agrarios autónomos y se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario. Se otorgó a los núcleos agrarios, la propiedad de la tierra para su libre manejo, concluyendo la forma tutelar y la intervención

de autoridades administrativas. Se protegieron los derechos individuales de ejidatarios y comuneros, se permitió la libre asociación y disposición de derechos, evitando las transacciones al margen o en contra de la ley.

Se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, para regularizar los derechos de propiedad sobre la tierra parcelada, de uso común y solares, entre los objetivos y metas del programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), están “delimitar la propiedad social (ejidal y comunal) de todo el país, y emitir los certificados y títulos, mismos que permitirán la celebración de contratos de asociación (renta, aparcería y mediería), que propiciarán mayores inversiones en el sector rural y también resolverían conflictos por tenencia de la tierra”⁵⁷, localizar con toda precisión los límites del ejido y reconocer los derechos de cesionarios y avecindados que usufructúan tierras de cultivo o habitan en la zona de asentamientos humanos, previa aprobación de la Asamblea Ejidal. Con el PROCEDE, el ejidatario logra estabilidad y permanencia, se reducen los conflictos entre los ejidatarios de un mismo ejido y entre núcleos agrarios, generándose condiciones favorables para la participación indispensable de la inversión pública y privada en el desarrollo rural.

La certificación se realiza mediante la participación coordinada de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (RAN), bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, artículo séptimo del Reglamento de la ley agraria en materia de certificación de derecho ejidal y titulación de solares, publicado en el D.O.F., 6 de enero de 1993, que dice a la letra “La Secretaria, la procuraduría y el Registro, en el ámbito de sus competencias, velaran por el adecuado cumplimiento y aplicación de este reglamento, sin perjuicio de las

⁵⁷ Reglamento de la ley agraria en materia de certificación de derecho ejidal y titulación de solares, publicado en el D.O.F., 6 de enero de 1993

demás disposiciones que existan sobre la materia y las atribuciones conferidas a otras autoridades⁵⁸

Evidentemente, la propiedad privada individual también es una posible vía por la que un ejidatario puede optar. Tras autorizarlo la asamblea ejidal, el ejidatario, con título de propiedad reconocido, puede separarse del ejido al que pertenece e iniciar, sin formar parte de sociedad mercantil alguna, el proceso de producción agrícola con ánimo de lograr una rentabilidad suficiente. El cambio de régimen de propiedad, es indispensable para la venta de tierra ejidal, esta sólo se puede realizar hasta que el ejidatario concluye el registro de su título de propiedad de la parcela en el Registro Público de Propiedad, la tierra hasta ese momento pasa a ser propiedad privada.

Es de hacer notar que la falta de capital de estos pequeños propietarios, así como lo reducido normalmente de sus parcelas, no ha tenido el impacto ni se ha reflejado tajantemente en este tipo de intentos, que suelen acabar en el mejor de los casos, con su venta.

Sin embargo en el año del 2006, se emitió el acuerdo por el que se declaraba el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Para ello, el Sector Agrario como parte integral de sus estrategias para el desarrollo social y humano, el continuar el ordenamiento de la propiedad rural para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios, se incluyó en sus políticas públicas y líneas de acción continuar la medición, certificación y titulación de sus derechos sobre la tierra, caracterizándose por ser voluntario y gratuito, con la participación de sus Instituciones sobre la superficie de propiedad social, para estas acciones, se inicio la operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar

⁵⁸ *Ídem.*

(FANAR). Por lo que en el Anexo 7 correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2007 se creó el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

En consecuencia en el ámbito de aplicación el (FANAR), está orientado exclusivamente para la atención de los Núcleos Agrarios que sean de nueva creación por constitución voluntaria o por resoluciones de los Tribunales, así como aquellos que no hayan sido certificados debido a conflictos por límites, ejecuciones o acciones administrativas pendientes de resolución, juicios en tribunales agrarios o instancias jurisdiccionales, rechazo a programas gubernamentales, problemas sociales, políticos o internos, y que resulta su problemática, soliciten formalmente la asistencia técnica y asesoría jurídica para la medición, certificación y titulación de sus tierras, cumpliendo con los requisitos que prevé la normatividad aplicable.

4.3.2 Colectivo.

Las organizaciones económicas bajo la forma de uniones de ejidos artículo 108 de la Ley agraria y las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), artículo 110 de la Ley Agraria; han presentado, por razones varias, serias dificultades para sostenerse como una vía segura para la canalización de recursos; sin embargo, surgieron novedosas y exitosas formas de organización. Básicamente se trata de organizaciones prestadoras de servicios con alcance regional, generalmente limitado al ámbito productivo de un cultivo, y con la característica distintiva de enlazar la demanda efectiva de servicios de diversos grupos de productores con un compromiso económico de parte de éstos en la conformación del organismo regional. Este compromiso toma generalmente la forma de acciones, lo que le da a la organización un carácter mercantil, en el cual cualquier corresponsabilidad del beneficiado se tasa en pérdidas o ganancias efectivas.

Este tipo de organismos regionales eliminan casi en su totalidad las interferencias políticas en las decisiones productivas y su limitación más grande es la escala económica en la que se vuelven rentables. Sin embargo, ofrecen una alternativa de descentralización en el manejo de recursos técnicos y financieros que hasta ahora ha mostrado viabilidad.

En esta dirección, una medida a considerar para lograr la incorporación de las uniones de ejidos y la Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) es desarrollar un enlace económico similar al de las sociedades por acciones a partir de generar un mercado accionario para los activos rurales, incluidos los certificados agrarios.

En este tema destaca la necesidad de revitalizar las instancias de planeación regional ponderando mayormente el peso de la participación social e induciendo al gobierno municipal a dar cabida a las dirigencias de los organismos económicos en la decisión sobre la orientación estratégica del desarrollo rural regional y la asignación de recursos y servicios de fomento.

“Así tenemos que de los 31.514 Ejidos y Comunidades constituidos en algún tipo de organización o asociación; 1182 son Asociaciones Rurales de Interés Colectivo; 6547 son Uniones de Ejidos y Comunidades Agrarias; 3211 son Grupos para la Producción; 1742 son grupos de Sociedades de Producción Rural; 781 son Sociedades de Solidaridad Social; 189 son Sociedades Mercantiles; 846 con otras formas de Asociación; 20657 sin formas de Organización o Asociación.”⁵⁹

⁵⁹ INEGI, Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Aguascalientes, Ags. Ejidal. 2009

4.4 Regularización de las tierras ejidales.

Las reformas de 1992 al Artículo 27 de la Constitución mexicana abandonaron esta concepción patrimonial de la tenencia de la tierra ejidal, cancelaron el compromiso estatal de distribución de tierras y legitimaron la venta y las transacciones en torno a los derechos agrarios, prácticas que surgieron de manera informal desde los primeros tiempos del reparto agrario. En particular, las reformas implicaron la supresión del derecho de los núcleos de población a la dotación de tierras y aguas, la legalización de las operaciones de venta, renta y aparcería de tierras ejidales, así como la opción al dominio pleno y la privatización de tierras ejidales, la eliminación de algunas instancias tradicionales de autoridad estatal superpuestas a la organización ejidal, como las comisiones agrarias mixtas, y la legalización de la propiedad de la tierra por sociedades mercantiles por acciones.

La nueva Ley Agraria de 1992 establece un nuevo contexto institucional, social y económico sobre el régimen ejidal de tenencia de la tierra en México. Esta reglamenta las atribuciones de las autoridades agrarias, las transacciones sobre uso y usufructo de la parcela (renta, aparcería, asociación), y venta de derechos agrarios; incluyendo el usufructo como garantía crediticia, el acceso al dominio pleno y propiedad privada y la constitución de sociedades mercantiles por acciones, creándose organismos como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios para participar, junto con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, en la aplicación e instrumentación del marco legal.

En rigor, el término derechos agrarios se comprende a los Certificados y Títulos de Derechos Agrarios. El título implica de manera expresa la superficie, colindancia y número de la parcela adjudicada, mientras que el certificado se define como un documento transitorio que garantiza el disfrute de una parcela.

La nueva Ley Agraria experimenta la tenencia de la tierra ejidal, en el caso de los avecindados y poseionarios, la regularización de su condición, ya sea de ser reconocidos como ejidatarios o de permanecer en su estatus de poseionarios, sigue dependiendo, como en el pasado, de la asamblea ejidal. Sin embargo, es muy importante mencionar que la nueva ley les otorga reconocimiento jurídico de su estatus para la defensa de sus intereses (la propiedad de su solar urbano y de la tierra bajo su propiedad). Así mismo, en la Nueva Ley Agraria, se establece que en los aspectos no tratados en esta ley, tendrán vigencia las disposiciones del Código Civil y las leyes mercantiles vigentes.

“La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten o de oficio (Art.135) de la ley agraria.”⁶⁰

Los tribunales agrarios comprenden el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. El Tribunal Superior tiene su sede en el Distrito Federal y entre sus funciones más importantes están las de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide la república mexicana para los efectos de la ley, así como establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios, ejercer el recurso de revisión de las sentencias de los Tribunales Unitarios y de los conflictos entre estos.

Los Tribunales Unitarios, por su parte, son competentes para conocer sobre las controversias por límites de tierras y de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o judiciales o contra actos de particulares.

⁶⁰ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992

En suma, a diferencia del pasado, la nueva Ley Agraria le ha permitido, a los ejidatarios, tener certidumbre acerca de las tierras que les pertenecen a través de la obtención de un certificado; lo mismo con respecto a los posesionarios y avecindados y, también, no menos importante, tener un registro de la propiedad agraria en México. Aunque permitido, la nueva legalidad agraria en México no ha generado, la venta masiva de tierras ejidales mediante su privatización y si ha dinamizado diversos tipos de transacciones indirectas con la tierra, como son el arrendamiento y otros.

“Según podemos ver con las siguientes cifras que en ejidos y comunidades de las 31,514 operaciones de venta, se realizaron con compraventa de tierras ejidales entre ejidatarios 17,989; con avecindados o posesionarios 11,446; con personas ajenas al ejido 11,360, y se tienen que entre los principales compradores tenemos a ejidatarios 12,661; avecindados 2,338; y personas ajenas al ejido 5,990 para una superficie vendida en los últimos diez años de 3,097,658,83 hectáreas.”⁶¹

Estas transacciones indirectas ahora reconocidas legalmente por la ley le ha otorgado a los ejidatarios mayor flexibilidad para usar ese activo de acuerdo a sus necesidades y estrategias, y a quienes no tienen tierra, tener acceso a ella. Para lograr los objetivos de la nueva Ley Agraria, también a diferencia del pasado, se creó un nuevo marco jurídico e institucional para su aplicación.

Es importante destacar que la mayor presencia de conflictos sobre derechos agrarios colectivos tiene lugar en zonas de presencia indígena, implicando aspectos históricos. Para lograr la regularización técnica y jurídica de la propiedad social, se creó el PROCEDE.

⁶¹ INEGI, Estados Unidos Mexicanos. Censo agropecuario 2007, IX Censo Aguascalientes, Ags. Ejidal. 2009

La consecuencia inmediata de la regularización de la propiedad social es la seguridad jurídica, esa seguridad produce estabilidad social, ya que inhibe los conflictos individuales o colectivos o de darse estos, deja sentadas las bases para que sean resueltos con plena justicia, lo que finalmente da por resultado que se produzca el desarrollo rural integral, es decir, que se implemente planeación, se genere la inversión y se aliente la transformación y comercialización.

4.5 PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales).

Como se ha hecho referencia, para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario, el 6 de enero de 1992 se expidieron las reformas al artículo 27 constitucional, que marcaron fin al reparto agrario. Se reconoció a los ejidos y comunidades la propiedad de sus tierras y autonomía para sus decisiones, siendo la asamblea general el órgano supremo de autoridad y decisión. El 26 de febrero de 1992, con la publicación de la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional, se establecen las pautas normativas para la organización de la vida interna de los ejidos y comunidades, las formas de relación y de asociación de los productores rurales, las instituciones gubernamentales responsables del agro y la manera de impartir justicia agraria. Este ordenamiento, también establece la facultad de la asamblea para delimitar y destinar sus tierras, a partir de lo cual incluso se podrá adquirir el dominio pleno. Para dar operatividad a estas disposiciones, a finales de 1992 se inicia la implementación del PROCEDE, para lo cual se expidieron las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido el 25 de septiembre de 1992 y se diseñó el Procedimiento General Operativo, aprobado en abril de 1993. Para ampliar los instrumentos que permitieran garantizar la seguridad jurídica de los campesinos en la tenencia de la tierra, se expidió el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, el 6 de enero de 1993. Este Reglamento establece los procedimientos y lineamientos para que en un marco

de absoluta autonomía y pleno respeto a la voluntad de los núcleos agrarios se lleve a cabo la regularización de la tenencia de sus tierras y la certificación de derechos sobre las mismas.

Es así como desde 1993 se implementa el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) cuyo objetivo principal es el reconocimiento social y armonioso de los respectivos propietarios de la tierra, otorgando certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o de derechos de uso común, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten. Las instituciones responsables de normar y ejecutar el Programa son la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), y el Registro Agrario Nacional (RAN), además de la concurrencia de otras dependencias, de los tres ámbitos de gobierno, de profesionistas privados como los fedatarios públicos y de manera esencial de los propios campesinos, integrados principalmente por la asamblea ejidal y comisariado ejidal. Como se encuentra en el artículo cuarto de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1993

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.

La Procuraduría Agraria apoya la organización interna de los núcleos, la resolución de conflictos privilegiando la conciliación y la promoción de la ejecución del PROCEDE; garantizando la observancia de los derechos de los ejidos y comunidades, así como de sus integrantes. También participa en las asambleas, en la integración de los expedientes y vigila el cumplimiento estricto de la legalidad.

El Registro Agrario Nacional es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la revisión, inscripción y certificación de los productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regulación al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

El desarrollo del PROCEDE se rige fundamentalmente por el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Con los certificados las tierras continúan siendo ejidales y no causan impuestos. El propósito fundamental de la certificación es el de lograr una mayor eficiencia en el control y certeza “de la tenencia de la tierra y la seguridad documental Art. 148 Ley Agraria vigente, aspectos que se consideran esenciales para celebrar libremente contratos de asociación, transmisión, renta, aparcería o mediería, así como para obtener el dominio pleno y la privatización, previa autorización de la asamblea de los ejidatarios. Art. 23 Ley Agraria actual.

Los títulos de solares urbanos, por ser propiedad privada, están sujetos a las disposiciones de los estados y municipios en materia de impuestos y contribuciones. Como punto de partida se consideran “tierras formalmente parceladas las que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante resolución agraria administrativa, jurisdiccional o por decisión de asamblea ejidal Art. 3 Ley Agraria aludida, la cual refiere que ninguna persona

puede adjudicarse más el 5% de las tierras de un ejido ni exceder los límites de la pequeña propiedad Art. 31 Ley Agraria.”⁶²

En el caso de la existencia de derechos parcelarios que excedan los límites de la superficie legal, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa opinión del Registro Agrario Nacional, debe ordenar al ejidatario que enajene la tierra excedente en el plazo de un año y de no hacerlo, la misma facultada siendo la Secretaria, debiendo entregar al afectado el pago convenido en la subasta de dichos excedentes. El marco legal establece la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares del asentamiento urbano, mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la respuesta de los ejidatarios. En la operación jurídica y administrativa de la certificación, se considera una primera etapa en la que se elabora un diagnóstico que permite identificar los principales problemas existentes en el núcleo agrario; es decir núcleo de pobladores rurales que tienen patrimonio propio y que están reconocidos por la ley. Artículo noveno de la Ley Agraria relativo al ordenamiento de la propiedad rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1996, para determinar si es posible llevar adelante “la certificación de derechos Art. 56 Ley Agraria en comento. En particular, se debe constatar que no existe rezago agrario, si entendemos este como aquello que a pesar de haberseles otorgado la dotación de tierras por parte del Estado, la entrega de tierras no se ha hecho efectivo como resultado de problemas legales no resueltos. Estos generalmente se refieren a la inexistencia de superficies repartibles, a demandas interpuestas ante las autoridades por parte de aquellos que podrían ser afectados por la distribución de tierras; es decir, problemas de límites o conflictos internos graves que impidan la regularización del núcleo ejidal.

⁶² Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1996.

De manera simultánea a la elaboración del diagnóstico, los visitantes de la Procuraduría Agraria realizan la tarea de convencer a los integrantes de los órganos de representación y a la asamblea ejidal de la importancia y conveniencia de que su núcleo se incorpore al PROCEDE. Al aceptar el programa, los ejidatarios adquieren el compromiso de formar una Comisión Auxiliar para participar en los trabajos y recorridos para definir los límites de sus ejidos, obtener la conformidad de sus vecinos colindantes, delimitar las áreas internas, definir la ubicación y límites de sus parcelas y elaborar el padrón de los sujetos de derecho de cada núcleo.

Las tareas que requieren de mayor tiempo son las que corresponden a la Comisión Auxiliar. Entre otras, debe realizar los recorridos de los linderos externos, poner señales divisorias de los predios, obtener la conformidad expresa de los colindantes y participar en la elaboración del croquis "a mano alzada" (provisional). Con ayuda de los demás miembros del núcleo deben delimitarse las parcelas individuales de los ejidatarios, las parcelas de destino específico o social, el área de uso común y el área del asentamiento humano, así como los solares o sea terrenos para casa-habitación. Por último, la comisión también debe elaborar la lista de los sujetos de derecho, con las identificaciones de cada uno de ellos.

Al concluir esta tarea se convoca a una Segunda Asamblea Ejidal que dictamina sobre el informe de la Comisión Auxiliar. Lograda la aprobación del informe anterior se inicia el trabajo de las brigadas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), encargadas de medir todas las superficies, para la posterior elaboración de los planos generales e individuales del ejido.

Finalmente se convoca a una Tercera Asamblea que debe de aprobar la delimitación, destino y asignación de la tierra. Para la realización de este evento se requiere que en primera convocatoria haya un quorum legal del 75% de los

titulares de derechos, “y para que sus acuerdos sean válidos se requiere la aprobación por mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes Art. 8 del Reglamento relativo a la propiedad rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1996. En esta asamblea deben estar presentes un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria. Al finalizar la asamblea se integra el expediente del ejido y se entrega al Registro Agrario Nacional, que revisa toda la documentación, realiza las inscripciones correspondientes y emite los certificados de derechos parcelarios, los certificados de derechos de las tierras de uso común y los títulos de los solares urbanos. Las controversias de límites se refieren a diferencias entre ejidos colindantes.

Una de las etapas del proceso de certificación incluye la medición topográfica de los ejidos que frecuentemente han arrojado superficies diferentes a las asignadas a los ejidos en los planos originales del ejido.

El rezago agrario o administrativo se explica por la falta de ejecución de las resoluciones presidenciales que ordenaban la dotación de tierra a ejidos. Estas dotaciones, por diversas circunstancias, no se realizaron pero los potenciales beneficiarios tienen en su poder documentos que amparan la dotación de tierras. Los conflictos internos se refieren a la impugnación por miembros del ejido, respecto a las acciones de alguna autoridad interna o a la división entre los mismos ejidatarios. Con respecto a la primera fuente de conflicto (reacción a alguna autoridad interna - comisario ejidal o asamblea de miembros del ejido), ésta se refiere, por ejemplo, a discrepancias a aceptar el proceso de certificación, la distribución de parcelas u otros de tipo político. La segunda fuente de conflictos se relaciona con desacuerdos entre los ejidatarios acerca de límites de sus parcelas, acceso a infraestructura existente o legitimidad de sus órganos de representación.

De acuerdo con datos oficiales hasta noviembre del 2006, mediante el programa PROCEDE, “se realizó la certificación y titulación de 28.454 núcleos agrarios, dejando de certificar, por no ingresar al programa 2.421 núcleos agrarios por propia voluntad o imposibilidad derivada de índole jurídica.”⁶³

Así tenemos que, en razón de que, en términos de lo dispuesto en los artículos 9, 22 y 56 de la Ley Agraria, se realizó la invitación al 100% de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el país para su incorporación a dicho programa, lográndose la certificación y titulación del 92.24% de núcleos agrarios del país, y después de haber cumplido el compromiso de atender a la totalidad de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el país, se consideró conveniente declarar el cierre del mismo, emitiendo el Acuerdo por el que se declara el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de noviembre de 2006. Siendo que por diversa problemática 2,421 núcleos agrarios no ingresaron al PROCEDE por su propia voluntad, por imposibilidad derivada de problemática de índole jurídica, técnica o social, por lo que en el artículo Segundo Transitorio del referido Acuerdo, se previó que los núcleos agrarios que con posterioridad al inicio de la vigencia del Acuerdo mencionado reúnan las condiciones jurídicas, operativas y técnicas necesarias para la continuidad de los trabajos de certificación y titulación, podrán solicitarlo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Para ello, el Sector Agrario como parte integral de sus estrategias para el desarrollo social y humano, el continuar el ordenamiento de la propiedad rural para otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios, dando vigencia al estado de derecho, así como el fortalecimiento de la procuración de justicia, mediante el apoyo y asesoría de

⁶³ Publicado en el diario oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2006

dicha población, que le permita ejercer los derechos que la legislación les concede. Derivado de lo anterior, se incluyó en sus políticas públicas y líneas de acción continuar la medición, certificación y titulación de sus derechos sobre la tierra, caracterizándose por ser voluntario y gratuito, con la participación de sus Instituciones sobre la superficie de propiedad social.

Para estas acciones, advirtiéndose la necesidad de apoyar técnica, jurídica y operativamente a los ejidos de nueva creación como a los que resuelvan su problemática jurídica, material o social y manifiesten su anuencia para regularizar sus tierras, se inició la operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR). Que en el Anexo 7 correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2007 se creó el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

Por lo que en el ámbito de aplicación el (FANAR), esta orientado exclusivamente para la atención de los Núcleos Agrarios que sean de nueva creación por constitución voluntaria o por resoluciones de los Tribunales, así como aquellos que no hayan sido certificados debido a conflictos por límites, ejecuciones o acciones administrativas pendientes de resolución, juicios en tribunales agrarios o instancias jurisdiccionales, rechazo a programas gubernamentales, problemas sociales, políticos o internos, y que resulta su problemática, soliciten formalmente la asistencia técnica y asesoría jurídica para la medición, certificación y titulación de sus tierras, cumpliendo con los requisitos que prevé la normatividad aplicable.

En cuanto su vigencia, considerando que en el acuerdo por el que se declaró el cierre nacional del PROCEDE, se estableció un universo inicial de 2,421 núcleos agrarios que presentaron problemática diversa que impidió su atención, la cual se iría resolviendo gradualmente; y que el programa es de incorporación voluntaria, los presentes lineamientos tendrían vigencia hasta el 30 de

noviembre de 2012, siempre y cuando haya asignación de recursos para el mismo, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para la planeación y operación del FANAR se formulará el Programa Anual de Asistencia Técnica, a nivel central con la participación de cada una de las instituciones involucradas. En cada entidad federativa, las Representaciones Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria, las Delegaciones del Registro Agrario Nacional y de la Procuraduría Agraria, determinarán los núcleos agrarios que ingresarán al FANAR, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) Ser constituido por Resolución Presidencial o Sentencia de Tribunales Agrarios, o de manera voluntaria conforme al artículo 90 de la Ley Agraria. b) Contar con la carpeta básica de todas las acciones agrarias a regularizar, listado de sujetos agrarios actualizado emitido por el Registro Agrario Nacional y, órganos de representación vigentes. c) que exista solicitud de la asamblea general de ejidatarios o comuneros del núcleo agrario interesado, presentada ante la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria o Registro Agrario Nacional y aprobada por la Coordinación Ejecutiva del FANAR.

Dentro de sus responsabilidades, están la de gestionar la asignación de los recursos al FANAR y participar en el ámbito de su competencia en las distintas actividades del procedimiento. Así como recibir las solicitudes de los núcleos y participar en su evaluación para determinar su procedencia. Proporcionar asistencia técnica a los núcleos agrarios que soliciten llevar a cabo acciones de delimitación, destino y asignación de derechos sobre sus tierras, aportar la documentación básica, asignar las brigadas técnicas de acuerdo a la programación anual de actividades, medir las tierras de los núcleos agrarios, elaborar los productos cartográficos, revisar, calificar e inscribir los acuerdos de asamblea, expedir los certificados y títulos y entregar los documentos a los beneficiados.

La información se integrara a la base de datos para la conformación del catastro rural único que permita su uso y aprovechamiento como una medida tendiente a alcanzar el desarrollo rural integral, que sustente la toma de decisiones de la Administración Pública Federal.

Otorgar la asesoría jurídica para la elaboración de las catas de conformidad de linderos, en la integración de los listados de sujetos agrarios de los expedientes individuales y generales, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos y sujetos agrarios. Asimismo, recibir las solicitudes de esta y participar en la evaluación para determinar su procedencia e intervenir en las asambleas conforme al ámbito de su competencia, en los términos del manual que para el efecto se apruebe.

Para el cumplimiento de los objetivos del FANAR se crea una Coordinación Ejecutiva integrada por: El Secretario de la Reforma Agraria como Presidente; El Procurador Agrario y Director en Jefe del Registro Agrario Nacional como Vocales Ejecutivos. El Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaria de la Reforma Agraria; el Director General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria; el Director General de Titulación y Control Documental del Registro Agrario Nacional como vocales. El Director General de Catastro Rural del Registro Agrario Nacional como Secretario Técnico. Los miembros titulares podrán nombrar a sus respectivos suplentes, los cuales no tendrán nivel inferior a Director de Área. Las facultades de la Coordinación serán establecidas en el Manual correspondiente.

En resumen, la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, conlleva a la ventaja de un incentivo de ganancia para los ejidatarios pues traería consigo el acceso al crédito y al precio de la tierra, pero también dependía de otros factores como la calidad de la tierra e infraestructura disponible así como el potencial y solvencia económica de los productores, en consecuencia quienes

adquirían el dominio pleno de sus tierras primordialmente lo hicieron mas que nada para incrementar su acceso al crédito pero mas que esto penetrar hacia a la venta de tierras ejidales hacia el mercado de tierras urbanas por la venta de las primeras, esto debido, por la oferta y demanda existente, es decir para el crecimiento urbano; consecuentemente, los ejidatarios se organizan atraves de un órgano supremo que es la asamblea ejidal constituyendo esta por el comisariado ejidal, ante tal organización y ante la reforma agraria de 1992, en la ley vigente se contempla la posibilidad por parte de ejidatarios y propietarios de formar asociaciones mercantiles diversificando las actividades de sus integrantes del núcleo ejidal.

Por lo que se dejo al ejido, la responsabilidad sobre su tierra y las actividades relacionadas con esto. Ante la promulgación de un nuevo marco legal y normativo vigente, se contemplo la creación de tribunales agrarios, así como la procuraduría agraria protegiendo los derechos de ejidatarios y comuneros, permitiendo la libre asociación y disposición de derechos, implementándose el Programa de Certificación de derechos Ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE); donde se delimitaba la propiedad tanto ejidal, certificando mediante los títulos correspondientes y cancelándose los anteriores que amparaban sus derechos, esto ultimo, permite la celebración de contratos de asociación propiciando la inversión en el sector rural dando con ello, estabilidad y permanencia al ejidatario asimismo evitando conflictos tanto entre el ejido como en los núcleos agrarios, sin embargo en el año 2006, se cerro dicho programa creándose en lugar de este el (FANAR) Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar, orientándose solo para la atención de núcleos agrarios de nueva creación o por resoluciones de los tribunales y así darle término a la regularización de la tenencia de la tierra.

CAPITULO 5

LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

5.1 El cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad privada.

Tanto en el ejido y la comunidad como en la pequeña propiedad el minifundio, constituía una respuesta a condiciones restrictivas y falta de oportunidades reales, pero también era una limitación para el desarrollo y el bienestar del campo y sus trabajadores. El minifundio se define porque la producción de la tierra no alcanzaba para sustentar a sus poseedores, éste sólo se supera por la ampliación de la superficie o por el incremento de la productividad.

Conforme a la legislación anterior el minifundio ejidal no podía solucionarse. Si un ejidatario abandonaba su tierra, acaso porque era insuficiente, ésta debía ser entregada a otro con derecho. En el nuevo ordenamiento se permite la compactación de la tierra conforme a la voluntad de los ejidatarios y sus asambleas. La hace posible y la promueve a través de la asociación y la translación de derechos.

Los sujetos más importantes de la reforma jurídica en su momento eran los 4.3 millones de productores rurales que surgieron de la gran Reforma Agraria Mexicana del siglo XX. El ejido era propiedad de la nación y los ejidatarios sus usufructuarios. El ejido y la comunidad se elevaron como formas de propiedad con la reforma del Artículo 27; son de los ejidatarios y comuneros como modalidades de la propiedad social.

El ejidatario, en lo particular, tenía una posesión precaria y vulnerable sobre su parcela. Podía ser privado de la misma por rentarla o no trabajarla directamente, por dejarla ociosa por dos años y también por intereses y hasta caprichos del Comisariado Ejidal o de funcionarios administrativos. El ejidatario

parcelero no invertía mucho en el mejoramiento de su tierra; incluso sucedía que las tierras mejor cuidadas se volvían más codiciadas e inseguras. No obstante, haber repartido casi más de la mitad del territorio nacional (existían en 1991, 4 millones de campesinos sin tierra más que antes de la Revolución); se llegó al extremo opuesto de lo que sucedía en la época del Porfiriato; antes privaba el latifundio, y después el minifundio.

Del debate sobre las ventajas y desventajas de las formas de tenencia latifundista y minifundista parece concluirse que entre ambas debería encontrarse la empresa campesina ideal y óptima comparada con la cual el latifundio es la tenencia negativa por exceso y el minifundismo por defecto. No resulta fácil comprender, por qué la sociedad mexicana, con una larga tradición prehispánica y colonial –donde la ocupación y valoración del suelo adoptaba formas comunales– acabó apostando por una fragmentación parcelaria tan extrema. Y es que la apuesta por el minifundio sólo puede comprenderse, dentro de la complicada arquitectura de la sociedad latinoamericana, como un producto directo o indirecto de la propia estructura latifundista.

En efecto, como señala García Martínez, “la estructura latifundista había producido una concentración selectiva de la tierra agrícola y la clase terrateniente ejercía un control férreo sobre los recursos del estado. Sin ese marcado monopolio sobre las mejores superficies de cultivo sobre los más valiosos recursos institucionales, no se hubieran defendido, por parte de la clase campesina, con tanta vehemencia, un sistema de tenencia en pequeñas parcelas productivas, transmisibles por herencia, y encerradas en el círculo vicioso de la economía sub-empresarial.”⁶⁴

Es indudablemente en el marco social donde cabe interpretar ambos regímenes de tenencia de la tierra y es en ese marco de una clase desposeída semi-

⁶⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, “Estancias Haciendas y Ranchos 1540 - 1570” en Gran Historia de México N° 10, Colección asesorada por el INAH, México 2001.

esclavizada y hambrienta, donde encuentra su explicación la adopción del minifundismo como tenencia alternativa. Que el resultado económico de ese tipo de tenencia no lograra, con los años, satisfacer las exigencias del crecimiento económico, arrojar un saldo favorable en la balanza comercial, o reducir la deuda externa, es una cuestión, desde el punto de vista social, menor para la clase campesina, que buscó en el régimen de tenencia ejidal garantizar su subsistencia, su trabajo en libertad y el mantenimiento de la que había sido desde antes de la colonización española su forma de vida. La lucha por acabar con la gran concentración parcelaria no persiguió objetivos de mercado o un aumento de la rentabilidad de la producción, fue una lucha esencialmente social que pretendió modificar las relaciones sociales de producción para conseguir una mejor distribución de la riqueza y una situación de justicia entre los distintos grupos sociales y ese objetivo social continúa siendo aún prioritario, sin él no es posible entender el alzamiento armado de Chiapas en enero de 1994, en un periodo de repliegue izquierdista de nivel mundial y, en particular, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en un momento en que otros movimientos guerrilleros de América Central dejaban las armas y llegaban a acuerdos políticos con los neoliberales en el poder. Sin embargo, las tesis que defendían la concentración parcelaria como necesaria para conseguir la rentabilidad económica de la producción agraria acabaron por imponerse a principios de los años noventa.

La coyuntura internacional, marcado esencialmente por las exigencias de Estados Unidos de lograr la integración del mercado norteamericano mediante la firma del TLC, jugó un papel determinante en el cambio de tenencia de la tierra ejidal, que operó con la modificación del artículo 27 de la Constitución.

En efecto, bajo el mandato del Presidente Carlos Salinas fue modificada la Constitución en su artículo 27. El objetivo, según se declaró fue el de culminar el reparto agrario para revertir el minifundismo; por lo que revertirlo, era facilitar la concentración de la tierra en explotaciones agrícolas de mayor tamaño, y ese

era el objetivo. Es indudable que el nuevo artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria permiten ampliamente abrir la tierra a la circulación mercantil, su compactación en medianas, grandes y gigantescas unidades de producción.

El 7 de noviembre de 1991, el presidente de México presentó una iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional. Sus iniciativas fueron sometidas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que los enriqueció en el debate parlamentario hasta lograr su aprobación.

Con la reforma al 27 Constitucional y la certificación de los derechos ejidales, los ejidatarios tendrían certeza sobre su parcela y estímulo para mejorarla. Antes, el arrendamiento de la tierra, muchas veces forzado por restricciones y hasta por decisiones institucionales, podía privar al ejidatario de su derecho sobre la misma. Actualmente el ejidatario puede vender, rentar, trabajar en mediería o aparcería, antes prohibidas, o asociarse en cualquier otra forma que convenga a sus intereses con la protección de la ley. También puede ceder su derecho o adquirir el de otro ejidatario sin rebasar los límites establecidos por la ley: el 5% de la superficie del ejido sin superar los límites de la pequeña propiedad. Artículo 31 del Reglamento Ley Agraria en materia de la Propiedad Rural.⁶⁵

Es de considerar la información desplegada por la Secretaria de la Reforma Agraria en cuanto a que el número de beneficiarios rurales con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE que cerró en septiembre del 2006) y posteriormente, el programa de apoyo a núcleos agrarios sin regularizar (FANAR), asciende al 96 por ciento de los 31 mil 500 núcleos agrarios del país se encuentran regularizados y con certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra; acción que de manera voluntaria y por

⁶⁵ Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, publicado Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1996.

decisión de la asamblea han definido y consagrado los ejidatarios documentalmente sus derechos ejidales y parcelarios.⁶⁶

Los principales cambios introducidos en el artículo 27 modificado en 1992 respecto del original contenido en la Constitución de 1917, son por un lado, la derogación de todas aquellas fracciones que hacían referencia al reparto agrario (de la X a la XIV); por otro, la modificación de aquellas fracciones que trataban sobre la propiedad de la tierra de tal forma que hace variar su contenido, así como las incorporaciones de nuevas fracciones a la redacción actual del artículo.

La fracción VII del artículo 27 (1992) dice textualmente: 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 productivo, mientras que el artículo 27 (1917) sólo hacía referencia a la población comunera, a la que reconocía el derecho a conservar su estado comunal y a disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Pero donde se aprecia más claramente es en la nueva Ley Agraria del 27 de enero de 1992, reglamentaria del artículo 27 modificado. En su título tercero (artículos del 9 al 20), la nueva Ley Agraria afirma que “los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título”⁶⁷, lo que significa que, de *iure*, los ejidos han dejado de ser propiedad del estado para pasar a ser de cada ejidatario particular, dotado, por tanto, de personalidad jurídica y, conforme a ella, de las responsabilidades que de la aplicación de la ley sobre sus actuaciones puedan derivarse.

⁶⁶ Secretaría de la Reforma Agraria. Comunicado de Prensa 19 Septiembre del 2008.

⁶⁷ Ley Agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992.

El gobierno del Presidente Salinas se vanaglorió de haber puesto fin al anterior periodo en que un estado tutor y paternalista protegía la tierra y de haber reconocido de esta forma una capacidad de los hombres del campo para tomar las decisiones que los conduzcan, con sus familias, a mejores niveles de bienestar y calidad de vida: (la reforma) abre las condiciones para que esa capacidad se ejerza con nuevas libertades.

Es indudable que esta nueva ley agraria flexibiliza la organización de las comunidades rurales, incluidas las que se encuentran bajo régimen comunal. Así, por ejemplo, las tierras comunales pueden convertirse en ejidales, y a la inversa, siempre que la unidad en la que se transformen esté integrada, como mínimo, por veinte miembros. No es frecuente, no obstante, que los comuneros abandonen su tipo de tenencia para convertirse en ejidatarios, puesto que el régimen comunal supone una mayor protección de las tierras frente a posibles expropiaciones al mantenerse comunales estas tierras son inalienables e inembargables—, y además es posible lograr la formación de asociaciones sin abandonar este régimen. Sin embargo, la ley establece el mecanismo para que las tierras comunales puedan llegar a convertirse en propiedad privada, para lo que tan sólo es preciso el paso al nuevo régimen ejidal.

No obstante, las tierras ejidales con mayor frecuencia se decantan más bien por la vía de la venta, la asociación o el alquiler, que ha dejado de estar restringido a dos años consecutivos. Por lo tanto, La Ley Agraria de 1992 explica detenidamente cuál es el proceso que deben seguir las tierras ejidales para convertirse en propiedad privada. La decisión de conceder el título de propietario a uno o varios ejidatarios es competencia de la asamblea ejidal, que al igual que puede decidir convertirse en explotación colectiva puede optar, en los ejidos colectivos y constituidos, por modificar o concluir este régimen colectivo de explotación. La asamblea es, pues, soberana para delimitar, asignar y decidir el destino de la tierra de uso común, así como su régimen de explotación; puede también, de acuerdo con el artículo 23 de esta ley, dividir el

ejido o fusionarlo con otros, reconocer el parcelamiento económico y, lo que es más importante, autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno de sus parcelas y la aportación de sus tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de la ley agraria.

Esto significa que, pese a que la ley reconoce como patrimonio propio de los ejidatarios la tierra que cultivan, no es suficiente la voluntad expresa de un ejidatario de disponer como le convenga sobre el uso de su parcela (excepción hecha de su alquiler), sino que es necesario que la asamblea ejidal lo apruebe.

De hecho, si un ejido no desea modificar su régimen de tenencia, puede permanecer en la situación en que se encuentre (unión de ejidos, régimen colectivo, asociaciones rurales de interés colectivo), pero, al declarar la ley que los núcleos de población ejidal tienen personalidad jurídica y los ejidatarios patrimonio, el riesgo a que sus tierras sean embargadas son mayores; por ejemplo, ante impagos de créditos concedidos. Por ello, parece probable que los ejidos opten por las demás vías que les ofrecen la ley agraria; el alquiler, la venta o la formación de sociedades mercantiles.

El otorgamiento a los sujetos de derechos agrarios de mayores libertades de decisión sobre el destino que habrían de darle a los mismos, permite ampliamente abrir la tierra a la circulación, reconociendo con ello la realidad del campo, toda vez que para su explotación no solo se requiere de trabajo sino también de inversiones para hacerlo más productivo y de una visión de rentabilidad y eficiencia en la acción de los campesinos quienes ahora realizan cualquier acto lícito previsto por las leyes como poseer, contratar, asociarse, contraer obligaciones y ser sujetos de crédito entre otras, en las mismas condiciones que cualquier otra persona física o moral, dándole certeza jurídica sobre su parcela y terminando con ello las prácticas constantes que se hacían al margen de la ley.

5.1.1 Beneficios y consecuencias del cambio de régimen.

Después de la Revolución mexicana (1910-1917) se implementó en México una reforma agraria basada en el artículo 27 de la Constitución que incluía la transferencia o distribución gratuita de tierra a los campesinos bajo el concepto del ejido. Este programa se expandió durante la administración de Lázaro Cárdenas durante la década de 1930 y continuó hasta la década de 1960. Esta reforma agraria corporativa, que les garantizaba un medio de subsistencia a los campesinos, también causó la fragmentación de la tierra y falta de inversión en capital, dado que la tierra comunal no podía ser usada como aval. Para incrementar la productividad rural y los estándares de vida, este artículo constitucional va a ser enmendado en 1992 para permitir la transferencia de los derechos de propiedad de las tierras comunales a los campesinos que las cultivaban. Con la posibilidad de rentar o vender la tierra se abrió una puerta para la posibilidad de la creación de grandes granjas que pudieran aprovechar de las ventajas de la economía de escala. Hoy en día existen granjas altamente mecanizadas en los estados noroccidentales (principalmente en Sinaloa, considerado el granero de México). Sin embargo, la privatización de los ejidos aún se ha llevado a cabo de manera muy lenta en los estados del centro y del sur, donde se necesita mayor ayuda económica para la compra de maquinaria.

Asimismo, durante el mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, por un lado decía que se respetarían las formas de propiedad existentes en el país, incluido el ejido, en realidad, las modificaciones constitucionales conducían a otro escenario, por otro lado se creaban las condiciones legales propicias para terminar con esa forma de propiedad por la vía de los hechos, colocando al capital como el futuro salvador del campo mexicano e incorporando en los discursos oficiales elementos ideológicos en el sentido de que los campesinos por fin serían los propietarios de sus respectivas parcelas, dándole más valor a la propiedad privada que a la asociación colectiva como lo es el ejido.

En la iniciativa de decreto para reformar el artículo 27 Constitucional, se argumentaba que era necesario impulsar la modernización del campo mexicano, debido a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales que vivía México en ese momento y el mundo, señalando que en el campo mexicano existían ejidatarios y minifundistas con un promedio de cinco hectáreas en tierra laborable de temporal, y que esa propiedad se encontraba limitada, no sólo por la calidad de tierra que posee sino también por una serie de elementos jurídicos, técnicos y sociales que le impedían proyectarse hacia el futuro, y argumentó en su momento que el campo se encontraba en una profunda crisis que le impedía competir con el mundo globalizado, toda vez que la productividad en el campo era baja, así como que no existían los incentivos para que el capital se orientara hacia ese sector y los mecanismos de distribución y comercialización no se encontraban a la par de cómo se requerían. Consecuentemente, todo ello llevó a que las tierras se utilizaran sólo para el usufructo familiar, se rentaran en asociaciones o mediería o se vendieran por fuera de la ley, por lo que los recursos con que contaba el estado eran insuficientes para sacar de la crisis al campo así como del atraso en que se ha encontrado. Para revertir esa situación, las medidas que se propusieron eran dar certidumbre jurídica al campo, poniendo fin al reparto agrario; se promueve la instauración de los tribunales agrarios para que ahí los campesinos diriman sus juicios de dotación de tierras que habían quedado pendientes, se suprimen las limitaciones a la participación en el campo de nuevas formas de asociación (las sociedades por acciones) y se ratifica y protege la pequeña propiedad.⁶⁸

Lo anterior confirma que mientras en los discursos oficiales se establecía la defensa del ejido con el triste argumento del ejercicio que haría el campesino de la propiedad sobre la parcela, las normas que propuso a fin de cambiar el artículo 27 Constitucional iban en sentido contrario, pues finalmente la

⁶⁸ SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Iniciativa de Reformas al Artículo 27 de la Constitución", Comercio Exterior, vol .41, núm. 11, México, 1991 pp. 1085-1095.

redacción que planteó se orientó a la lógica de fortalecer la pequeña propiedad, las asociaciones privadas de capital y al capital mismo, evitando la incertidumbre de los propietarios de grandes extensiones de tierra, poniendo fin al reparto agrario, y empujando a que los campesinos asumieran la libertad de asociarse, en condiciones desiguales, con el capital, abonando el camino que finalmente llevara a su separación de los únicos instrumentos de trabajo que poseen, la tierra ejidal.

En la propuesta de redacción de la reforma al artículo 27 Constitucional se propuso originalmente:

Primero, eliminar las prohibiciones a las sociedades mercantiles y establecer los criterios generales que deben satisfacerse; Segundo, se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces; Tercero, se empuja a los campesinos a abandonar la sociedad de tipo ejidal por otros vínculos diciendo “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; Cuarto, la protección que establece al legalizar la compra venta de parcelas entre los propios ejidatarios las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir la acumulación o fragmentación excesiva; Quinto, lanza a los campesinos a una empresa para lo cual no se les dota de las herramientas pertinentes “los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar el uso a terceros o mantener las mismas condiciones presentes; Sexto, establece la propiedad privada sobre la parcela: “la mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio pleno de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.”⁶⁹

⁶⁹ *Ídem.*

Al fijar la nueva ley agraria la expedición de certificados parcelarios y el dominio pleno, en las condiciones de pobreza extrema que existía en su momento y sigue agudizándose actualmente en el campo, lo más seguro era que las parcelas terminaran vendiéndose porque el problema en el campo, en un sentido estricto, no es la forma de propiedad ejidal, sino la falta de apoyo financiero. La parcela que en el pasado solamente se podía transferir sus derechos de posesión a los hijos, ahora podrían ser puestas al libre juego de la oferta y la demanda.

Algunos grupos en su momento se manifestaron por las reformas anunciadas argumentando que la caída de producción en el campo no era por la existencia del ejido sino del gobierno que había dejado al campo sin recursos.

Respecto a las reformas del artículo 27 Constitucional entre otras anunciadas por el presidente Carlos Salinas De Gortari en su momento, hubo diversos debates que permearon a la sociedad en general, y entre las que mencionaremos a la del doctor en economía agrícola José Luis Calva que apunta en decir que las reformas conducirían: “en primer lugar, la provocación de expulsión de millones de familias del campo. Muchos ejidatarios empobrecidos terminarían vendiendo sus parcelas; segundo, los precios del arriendo de parcelas, que algunos ejidatarios realizan como medio de sobrevivencia, disminuirían. Los ejidatarios iban a ser presionados para vender en términos de mercado, esto propiciaría que bajaran los precios de arriendo; tercero, se produciría un empobrecimiento de los jornaleros, porque al aumentar el número de familias sin tierras, aumentaría la oferta de mano de obra rural, sin que hubiera mayor generación de empleo en el campo, porque precisamente, al compactarse las tierras en medianas y grandes explotaciones agrícolas, disminuiría la cantidad de trabajo por hectárea laborable y por unidad animal. La fuerza de trabajo sería sustituida por maquinaria; aumentarían las presiones sobre los mercados de trabajo y, en consecuencia, empeorarían las condiciones de trabajo y los salarios jornaleros; cuarto, al autorizarse los arrendamientos de

parcelas, numerosas empresas agroexportadoras y muchas agroindustrias que practican la agricultura de contrato (que beneficia a muchos pequeños agricultores ejidales y del sector de propiedad privada) verían más conveniente arrendar esas tierras para quedarse con una tajada mayor de los beneficios de la actividad agrícola; quinto, las asociaciones se harían inviables al preferir los empresarios rentar las tierras abaratadas quitándose además la molestia de rendir cuentas a socios campesinos. En suma; no sólo se producirá una concentración de la tierra, sino también de los ingresos rurales y un éxodo rural de inquietantes dimensiones.⁷⁰

De esta manera el gobierno preparó el escenario a fin de que más tarde se firmara el acuerdo comercial denominado tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos y Canadá, que contendría un apartado relativo al intercambio de productos agrícolas, en donde se contempla que el TLC "...establece compromisos bilaterales entre México y Canadá, y entre México y Estados Unidos, para el comercio de productos agropecuarios. En ambos casos se reconocen las diferencias estructurales de los sectores agropecuarios y se incluye un mecanismo transitorio especial de salvaguardia. Por lo general las reglas del TLC respecto a las barreras arancelarias continuaran aplicándose al comercio agropecuario entre Canadá y Estados Unidos. Las disposiciones trilaterales prevén apoyos internos y subsidios a la exportación".⁷¹

Finalmente las reformas respondieron a los lineamientos que en su momento establecieron las recomendaciones hechas por el Banco Mundial al Presidente Carlos Salinas De Gortari, pues este organismo, en documento elaborado por su Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural y su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, establecía que se debían abandonar las regulaciones sobre el tamaño de las parcelas; dar libertad a los campesinos

⁷⁰ CALVA, José Luis (1991). "Zapata en el umbral del siglo XXI", en La Jornada, martes 3 de diciembre, p. 12.

⁷¹ SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos", comercio Exterior, vol. 42, núm. 9, México 1992, p. 5-32.

para vender, rentar o establecer acuerdos de aparcería y establecer unidades de producción entre ejidatarios y empresarios privados”.⁷² Ante la pobreza y marginación en que han caído la mayoría de los ejidatarios mexicanos no fue el único problema que enfrentaron.

Antes de las reformas del artículo 27 Constitucional, México se transforma en un país rural a uno urbano, como producto de profundas modificaciones sufridas por la estructura de la población en donde los habitantes del medio rural pasaron a ser una minoría. “Por primera ocasión en la década de los sesenta la población urbana llegó a rebasar a la rural al representar el 54 por ciento de la población total, provocando una enorme demanda de suelo para vivir y ubicar a millones y millones de familias”.⁷³

El problema era también encontrar un espacio para ubicar los enormes flujos de migrantes que llegaron a los centros urbanos, pues se trataba de nuevos vecinos que no tenían mayores recursos y más bien venían en su búsqueda. En esta circunstancia se dio que entre la gente que emigraba de un campo empobrecido y aquella que estaba en las mismas circunstancias, que habitaba la periferia de la ciudad, que poseía tierra ejidal, pero que legalmente no podía fraccionar, “...las áreas circunvecinas de ejidos y comunidades representaban la opción más cercana y generalmente más barata. Se generó así un crecimiento anárquico, en el que la ocupación de las áreas rurales y su transformación en suelo urbano se realizaron en contra de lo que señalaba el código agrario entonces vigente...”.⁷⁴

Lo anterior fue dando pie a la creación de un mercado de suelo informal orientado a satisfacer las necesidades de aquellos sectores de la población de

⁷² CORRO, Salvador y CORREA, Guillermo “La reforma del artículo 27 se apega a recomendaciones del Banco Mundial”, Proceso, número 788, México 1991, p. 22.

⁷³ Secretaría de la Reforma Agraria, SRA. 1997, La transformación agraria, Origen, evolución, retos, vol, Sector Agrario, México, D.F.

⁷⁴ *Ídem.*

escasos recursos que fueron expulsados de los primeros cuadros de las grandes ciudades por el capital inmobiliario, de aquellos segmentos sociales que en virtud de la crisis en el campo tomaron la decisión de emigrar a ciudades con cierto nivel de consolidación industrial así como de familias que aun viviendo en centros urbanos la depreciación de los salarios, el subempleo o el empleo informal, les impedía adquirir un espacio dentro del mercado formal de vivienda. Ante dichas circunstancias el gobierno quiso, antes de las reformas del 27, evitar el crecimiento de las áreas irregulares de las grandes ciudades, creando en 1974 la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la cual intentó regularizar las tierras de ejidos y comunidades que fueron invadidos por la mancha urbana; sin embargo, mediante ese mecanismo no se frenó ni ha frenado el crecimiento urbano de las grandes ciudades y manteniéndose el fenómeno de la irregularidad en la ocupación del suelo. Así, las reformas al artículo 27 Constitucional han permitido liberar millones de hectáreas de tierra de tipo ejidal que en el pasado se encontraban resguardadas por lo límites que establecía la ley con respecto al ejido. Las reformas al artículo 27 Constitucional, agregaron una serie de elementos que no apuntan hacia el control del crecimiento de las ciudades y por el contrario reafirman el interés de las enormes urbes que se han creado se sigan orientando su expansión hacia el lugar en donde se ubican las áreas ejidales que todavía quedan, las cuales actualmente podrán ser más, sobretodo en el caso de las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional, como la ley agraria, dan pie para que la ciudad continúe en esa antigua y peligrosa tendencia de crecer sobre los ejidos sin importar las consecuencias que ello implique, sobre todo en materia de bienestar familiar.

La ley agraria expedida el 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992, establece que los campesinos podrán beneficiarse de la potencial urbanización de sus tierras; ejemplo, el artículo 87 de la Ley Agraria apunta a que si los terrenos en un ejido se encuentran ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de

población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos, y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Ante todo esto y concluyendo, en 1992, se reformó el artículo 27 de la Constitución Nacional de 1915, lo que dejó el espacio abierto para la privatización de tierras ejidales, y eliminó el derecho a la tierra para los campesinos. La reforma del artículo 27, modificó los límites máximos de tenencia de tierras en manos privadas, las sociedades mercantiles por acciones están autorizadas por la Nueva Ley Agraria a ser dueños de superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales en no mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual, cumpliendo siempre y cuando con ciertos requisitos marcados por la ley, según versa el artículo 126 de la Ley Agraria del 23 de febrero de 1992, y dio paso a la desarticulación del ejido como sistema comunal de utilización de la tierra, dividiendo en dos tipos las tierras de los ejidos: las tierras comunales y los terrenos parcelables, éstos últimos privatizables. La reforma sirve a dos propósitos, por un lado pone fin a la obligación del Estado de dotar de tierras a los campesinos, y de otro, libera los ejidos para ser convertidos en propiedad privada y en latifundios.

Asimismo; los campesinos luego de cumplir con determinados pasos que establece la ley agraria, es solamente una utopía la posesión que tienen sobre las tierras, pues dicha posesión se inscribe en el proceso de hacer de los campesinos, que tienen sus tierras cerca de la mancha urbana, simples actores coyunturales del mercado del suelo.

La incursión de los campesinos en el mercado del suelo que demandan las grandes ciudades es solamente ocasional y marginal, como parte del proceso de circulación simple, en el cual ingresan y son expulsados de inmediato. La

tierra, de acuerdo a las reformas del artículo 27 Constitucional está implicada de alguna manera como es el suelo agrícola y urbano al mercado.

Y es el capital agrícola e inmobiliario, quienes son los que están preparados tanto técnicamente como económicamente, y los que están y siguen aprovechándose del amplio mercado de tierras y suelo.

Con respecto de la tierra ejidal en relación con las áreas urbanas, los campesinos han ingresado al mercado de suelo susceptible de ser urbanizado. El ingreso al mercado de suelo de parte de los campesinos, en general, está determinado en función del proceso, en que éstos acudirán al mercado para vender su lote, y los lotes en que se subdivide su parcela; y luego con los recursos económicos que obtengan harán todo menos acumular capital.

En el campo, con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), además de la reforma constitucional, en general se ha colocado a los campesinos en condiciones desfavorables ante la competencia que representan los agricultores de Estados Unidos y Canadá. Elemento que es determinante para que los campesinos se deshagan de su único bien, la tierra.

5.2 Implicaciones o Consecuencias de la Parcela Ejidal ante el Tratado de Libre Comercio.

La agricultura mexicana era un sector aislado del exterior por barreras no arancelarias, la intervención estatal en la actividad era notable y se hacía sentir en el suministro de insumos y servicios a bajo costo a los productores, en los precios de garantía, en la comercialización de granos y las demás tareas de enlace realizadas por los años de los ochentas, por la entonces Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

El primer paso hacia la liberalización del comercio fue la admisión de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en 1986, y dicho ingreso no pareció afectar el sector agrícola ya que el organismo en su momento reconoció el derecho del Estado mexicano a regular la actividad agrícola. Pero esta situación tiene su punto de rompimiento en los años 1988-1989, con el surgimiento de una nueva visión oficial respecto al sector agrario que recomienda cambios radicales en su condición y operatividad, y es cuando de forma casi simultánea se retiran los permisos de importación, parte de los aranceles y de los subsidios a los precios de los productos. A la vez, el ámbito de operación de la CONASUPO (pieza importante de gran parte de la actividad agrícola en aquel entonces) se reduce al maíz y al frijol, y poco a poco pasa a adquirir una función asistencialista, cada vez más ajenos a sus funciones con la que originalmente fue creada, pues fue hasta la década de 1990 que el gobierno estimulaba la producción de granos básicos, principalmente el maíz y el frijol, estableciendo precios fijos y controlando la importación a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); sin embargo con la liberalización del comercio, CONASUPO fue eliminada gradualmente a la vez que dos nuevos mecanismos gubernamentales fueron implementados: Alianza para el Campo y Procampo.

La nueva dinámica afectó a la mayor parte de los productos agropecuarios. Hacia la segunda mitad de 1990, el 81% de las fracciones arancelarias de las cadenas productivas se encontraban ya liberadas de permisos previos y con aranceles sumamente reducidos. En frutas, hortalizas y oleaginosas este proceso ya era total; en granos, sólo se excluyen el maíz y el frijol, y respecto a los productos pecuarios, el pollo, el huevo y la leche, los aranceles son variables y van de cero a 20, con el promedio más bajo para los granos (8.5%) y para los productos pecuarios (9.2%).⁷⁵

⁷⁵ SARH, Programa de ajuste del sector agropecuario, México, octubre 1990

Con respecto a los precios de garantía, sólo los conservarían el maíz y el frijol; los demás productos reflejan las determinaciones del mercado, toda vez que, abierta la economía, es imposible mantener la vigencia de los "precios de concertación" fijados de antemano entre productores e industriales, más aún cuando estos últimos se inclinaban por lo importado.

No obstante, las reformas no se redujeron tan sólo al ámbito comercial, y muy pronto otras áreas vinculadas a la operatividad del sector fueron igualmente sometidas al cambio, así, por ejemplo, la reforma de la Banca Rural en 1989, desvinculó a casi un millón de productores del Banco de Crédito Rural (BANRURAL), encauzándolos ya sea a la banca privada o a programas de índole asistencial.⁷⁶ Este movimiento, además de dejar sin servicios a un buen número de productores, encareció el crédito, tanto por la reducción de su oferta como por el retiro de los subsidios, incrementándose con ello las tasas de interés. De igual forma, cobró vigencia la enorme deuda acumulada por la institución, lo que contribuyó —junto con los demás factores—, a la quiebra e insolvencia de un gran número de productores. Otro flanco de la reforma gubernamental fue el sector de los insumos.

La decisión de privatizar las empresas productoras (fertilizantes y semillas), cuyos bienes habían sido históricamente administrados a los productores con un valor reducido, debilitó a la industria e impulsó las importaciones; sin embargo, como resultado de la falta de coordinación imperante, dichos productos seguían sujetos a permisos de importación, por lo cual pagaban tarifas más elevadas que muchos de los productos agrícolas para ingresar al país.⁷⁷

El encarecimiento en el costo de los insumos fue a partir de entonces un factor permanente de descapitalización para los productores. La apertura comercial

⁷⁶ CRUZ HERNÁNDEZ, Isabel, "Transformaciones en el financiamiento rural durante el salinismo", en Cuadernos agrarios, núm. 11/12, México, 1995

⁷⁷ SARH, Programa de ajuste del sector agropecuario, México, octubre 1990

del agro mexicano, conjugada con reestructuraciones en otras áreas, produjo un fantástico caos en el medio productivo signado por la falta de servicios básicos de crédito y comercialización. La escasez en los insumos y el alza brusca en los costos de producción, el retiro de subsidios en bienes y servicios, por la irrupción de importaciones, la caída en los precios finales de los productos, etcétera. El apresuramiento en abrir la economía al exterior dejó enormes vacíos en el quehacer productivo, impidiendo que avanzara un proceso de reestructuración, tarea por lo general de largo aliento y que no puede ser dejada tan sólo al arbitrio del mercado.

Hacia 1992, México suscribe con Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio, el cual contempla la inclusión del sector agropecuario. El nuevo pacto tiene como punto a su favor el que ahora el proceso de apertura se hará a partir de un plan, con plazos, aranceles y cuotas de importación predeterminados para cada producto, lo que permite conocer con anticipación el escenario futuro de cada rubro alimentario. Así también, la reciprocidad de parte de Estados Unidos en el proceso de apertura constituye un avance, si se consideran las acciones por completo unilaterales asumidas previamente por la parte mexicana.

Sin embargo, haciendo un balance tanto de los aspectos positivos y negativos sobre el tema se puede precisar como aspecto negativo el hecho de que el TLC (Tratado de Libre Comercio) extendió la liberalización comercial a todos los productos agropecuarios, incluidos aquellos que en la primera etapa habían quedado al margen de estas medidas. Al respecto destaca el maíz, cultivo que congrega el mayor número de productores en el país, concentra una superficie mayoritaria, exhibe el mayor valor producido y es parte fundamental de la dieta mexicana; y es a partir de los primeros días del año 2008, con la entrada en vigor del capítulo XXIII del TLC cuando se deja totalmente libre de aranceles los últimos productos que habían quedado pendientes desde el 2004, como son el frijol, el maíz, la leche y el azúcar. Estos productos, así como el frijol no es

competitivo, y su inclusión en el TLC fue considerado en su momento profundamente riesgoso por los efectos que puede desencadenar sobre la sociedad rural y la economía nacional. Si a esto se le agregaba la parte restante del sector granero y la mayor parte del sector pecuario, incluidos los derivados cárnicos y lácteos, en los cuales México tampoco posee claras ventajas comparativas, los riesgos se extendieron sobre la mayor parte del sector agropecuario, por lo menos sobre aquella que produce los alimentos básicos.

Un argumento en favor de la hipótesis de la radicalidad del proceso de la apertura mexicana es que este país avanzó en el terreno de la liberalización más de lo que le exigía el mismo TLC, pues México de manera unilateral retiró de la mayor parte de los subsidios a casi la totalidad de los productos agropecuarios, en la primera etapa de este proceso, hay que destacar lo ocurrido en la última, con la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO); este programa tuvo como objetivo eliminar los últimos precios de garantía vigentes en la agricultura mexicana (del maíz y del frijol) y crear un sistema alternativo de compensaciones a los productores.

Con ello se buscaba que los nuevos apoyos se brindaran no a través de los precios, sino por unidad de superficie. Esto se hacía con el objetivo de que no distorsionaran el proceso productivo y comercial, como ocurría con las subvenciones anteriores. De esta manera con la implantación del Procampo se beneficio primordialmente a los productores de subsistencia, para quienes el subsidio significa más que nada un apoyo al ingreso; en cambio, poco representa para los productores comerciales, que veían reducidos sus ingresos en la conversión de precios de garantía a precios de mercado.⁷⁸

PROCAMPO es un subsidio a los campesinos basado en el número de hectáreas de siembra. El subsidio se había incrementado considerablemente

⁷⁸ COLES, Alexander y RAMÍREZ VALVERDE, Benito, Subsidios en la agricultura mexicana: el caso del maíz, Ponencia presentada en el XX Congr A.L.A.S., octubre de 1995.

durante la administración 2000-2006, principalmente para ayudar a los productores de maíz blanco y reducir las importaciones de los Estados Unidos.

Este programa es relativamente exitoso, pues como refiere la Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en un comunicado manifestando que de 2006 a 2008 las importaciones del grano se redujeron 1.5 millones de toneladas. De esta forma la cifra descendió de 10.7 millones a 9.2 millones de toneladas, además de que 93 % de las compras al exterior correspondieron al maíz amarillo destinado a la industria pecuaria y almidonera principalmente. Destacando que si bien la superficie sembrada de maíz se ha reducido, también se ha mantenido la tasa anual de crecimiento debido al incremento en los rendimientos por hectárea, agregando de una superficie de unos 8 millones 069 mil hectáreas en las que se ha sembrado al cierre de 2008 y 2009, y la producción ha tenido una tasa de crecimiento media anual de 1994 a 2008, de 2.6 %. ⁷⁹

En el aspecto negativo, se puede precisar como dato estadístico que la agricultura, como porcentaje del PIB, ha decrecido constantemente y juega un papel cada vez menor en la economía. El 2009, la agricultura representó tan sólo el 4% del PIB, mientras que en 1980 era el 7%, y en 1970 el 25%. Sin embargo, por la estructura de los ejidos, la agricultura aún emplea a un porcentaje alto de la fuerza laboral: 13.7% el 2005, la mayoría de los cuales cultivan para subsistencia, mientras que en las naciones industrializadas el porcentaje de fuerza laboral en la agricultura es del 2-5%, y la cual es altamente mecanizada.

A pesar de que es un elemento básico en la dieta de los mexicanos, el maíz no es el producto en el que México tiene ventaja comparativa, sino en la horticultura y en la producción de frutas tropicales y verduras.

⁷⁹ Periódico: LA CRÓNICA DE HOY "México reduce importaciones de maíz; en 14 años aumentó producción 2.6%. Notimex | [Nacional](#)". Lunes 3 de Agosto, 2009

Durante las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC), se esperaba que a través de la liberalización y la mecanización de la agricultura, dos terceras partes de los productores de maíz se incorporarían de forma natural a la producción de la horticultura y de otros cultivos intensos en mano de obra como las frutas, vegetales, nueces, café y la caña de azúcar, o al sector industrial. Sin embargo, aunque la horticultura ha crecido exponencialmente desde que entró en vigor el North American Free Trade Agreement (NAFTA ó TLC), no ha absorbido a los trabajadores desplazados de la producción de maíz, Incluso, asimismo, las importaciones mensuales se redujeron durante el primer trimestre de 2009 en comparación con años anteriores, y que al cierre se alcance una producción de 26 millones de toneladas de maíz. la producción de maíz ha permanecido constante (en 20 millones de toneladas métricas anuales), y no ha decrecido, destacándose que si bien la superficie sembrada de maíz se ha reducido, también se ha mantenido la tasa anual de crecimiento debido al incremento en los rendimientos por hectárea.⁸⁰

Por lo que bajo esas circunstancias imperantes en aquel momento los resultados eran evidentes, pues como en el maíz, y la pérdida en el precio de garantía, conjugada con factores como la devaluación sufrida en ese entonces, llevó a una sustantiva baja en la producción en el año de 1995 del orden de 15%, uniéndose a lo anterior la sequía, por lo que se auguraron pérdidas de mucho mayor monto, que para el ciclo primavera-verano fueron calculadas en 23.9%.⁸¹ Todo ello en consecuencia, significó que las importaciones del grano crecieran en forma sustantiva, debiendo para ello ampliarse en 1995 y en 1996 la cuota de importación libre de aranceles, con lo cual el ritmo de apertura del mercado del maíz se incremento más de lo pactado en el TLC.

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ Sagar, *Producción agropecuaria y forestal 1995* (documento preliminar), Centro Estadística Agropecuaria, México, mayo de 1996

Así se puede mencionar que los pocos beneficiados del TLC han sido los agroindustriales de la cerveza y el tequila, los productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, los importadores de carnes y granos (Maseca y Minsa) y la industria refresquera, Maseca y Minsa. En particular, se han beneficiado ampliamente desde 1994, cuando se suspendió el cobro de aranceles, permitiendo que estas importaran grandes cantidades de maíz. Los grandes perjudicados por esta decisión fueron los dieciocho millones de campesinos que vieron caer los precios en un 45%.

En la siguiente tabla se aprecia un comparativo en la superficie cosechada de cinco productos básicos, de los años 2001 y 2008.⁸²

Superficie Cosechada (ha)	Producción					
	Arroz palay	Maíz grano	Frijol	Soya	Trigo	Total
2001	53,231.72	7,810,846.86	1,698,220	73,725.50	687,248.2	10,723,273
2008	50,285.69	7,344,345.64	1,503,237.	75,767.00	828,725.9	9,801,960.

Los datos de la tabla permiten apreciar una marcada tendencia a la reducción del área de cultivos como el maíz, el frijol, y el cultivo de arroz.

Las importaciones de granos y cereales son las que mayor auge han tenido con la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pese a lo anterior, en el país, de 2005 en adelante se levanto la producción a unas 24.8 millones de toneladas y teniendo una meta programada de 26 millones de toneladas, en México aproximadamente el 92 % de la producción de maíz es de tipo blanco, lo que permite cubrir las demandas de consumo humano nacional, en tanto que 7 % corresponde a amarillo y 1 % a otras especies. Como se menciono contrastando con la preocupación que se tenía de que con la apertura total del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se iba a inundar el país con importaciones, "lo que no se dio", aclarando la SAGARPA que en 2008 el valor estimado de la producción de

⁸² Fuente: SAGARPA. 114 Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON)

maíz fue superior a los 60 mil millones de pesos y México se ubica en el cuarto lugar como productor del grano a nivel mundial.

En 2008, la producción de maíz fue de 24.8 millones de toneladas y los principales estados productores fueron Sinaloa, Jalisco y México; sin embargo, en el ciclo otoño-invierno la producción se concentra en Sinaloa, con 75 % del total. En ese contexto, aseguró que México es el principal productor mundial de maíz blanco y los mayores volúmenes que se importan son de maíz amarillo para el sector pecuario y la industria almidonera con unas 11.5 millones de toneladas.⁸³

A pesar de los males que se pronosticaron, viéndose afectados los productores llámense ejidatarios o campesinos, también hubo beneficios como se ha señalado anteriormente; por lo que ante tal vertiente, podemos decir que en nuestro país el tema de la agricultura divide a los productores en dos grupos: los dedicados a la exportación que apoyan al TLC; y los que sostienen el consumo interno, generalmente pequeños y medianos agricultores, que serían desplazados por las importaciones de alimentos.

Concluyendo, la situación para el sector agrícola en México, situación que en el 2009 ante la crisis financiera mundial y los efectos económicos que tuvo la crisis de la gripa AH1N1 afectaron, de forma severa, el desempeño de la economía mexicana. La caída de la actividad económica en México implicó que el Producto Interior Bruto (PIB) cayera 6.5% en relación a 2008. Sin embargo, el sector primario (en el que tiene una fuerte participación el sector agrícola) fue el único que registró un resultado positivo al crecer 1.8 % anual. El soporte de este comportamiento en la actividad agrícola estaría explicado por el dinamismo que mantuvo la demanda interna de productos procedentes de la agricultura, ya sea para el consumo directo o como insumos del sector industrial.

⁸³ Periódico: LA CRÓNICA DE HOY "México reduce importaciones de maíz; en 14 años aumentó producción 2.6%. Notimex | [Nacional](#) . Lunes 3 de Agosto, 2009

El campo mexicano se vio afectado por una marcada tendencia a la caída en los precios internacionales de los cereales que a su vez fue resultado de la recesión económica a nivel internacional. La menor demanda de maíz para producir etanol por parte de Estados Unidos presionó a la baja los precios de este grano.

El Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), informó que para este 2011 se tienen perspectivas de que la producción de alimentos llegue a las 197 millones de toneladas (ligeramente superior a lo que se lograría en 2010, año que cerró con buenos resultados) con base a los niveles de lluvias del año pasado que favorecieron la recarga de los acuíferos, cuerpos de aguas y presas que se encuentran a más del 90 por ciento de su capacidad promedio.⁸⁴

De acuerdo con las primeras estimaciones para el año 2011, el abasto de cultivos está garantizado, pues se esperan crecimientos en la mayoría de los productos, salvo en granos y oleaginosas que prácticamente se mantendrá a los mismos niveles del volumen esperado de 2010; sin embargo, el volumen considerado para granos y oleaginosas en 2011 se calcula en más de un millón ochocientas mil toneladas por arriba del promedio anual de 2006 a 2010.

El ingreso de México en el TLCAN, ha traído graves consecuencias para los pequeños y medianos productores agropecuarios, entre ellas, el desbarajuste y la destrucción de sus modos de vida y de sustento. El incremento en las migraciones y la miseria en el campo, es el resultado más evidente de la apertura comercial y del abandono de las políticas públicas para el campo.

El dominio que las compañías transnacionales tienden a profundizar sobre el proceso productivo de la cadena agroalimentaria, les permite: apropiarse de las

⁸⁴ Fuente: SAGARPA. Comunicado de prensa Núm. 040/11, del 30 de enero de 2011.

semillas que han sido un valor de uso colectivo de los pueblos, cobrar por contaminación, en los casos en que las semillas transgénicas invaden los cultivos plantados con las semillas tradicionales, e ingresar cada vez mayores cantidades de productos transgénicos en América Latina y el tercer mundo.

5.3 Propuesta: La necesidad de mantener la identidad social del ejido.

El resurgimiento aparente de formulas latifundistas con motivo de las reformas al artículo 27 Constitucional, así como también la generación de acaparamiento de los mercados rurales en productos agrícolas, controlados por agro-negocios tanto de nacionales, como de tipo transnacional. Estos aparentes latifundistas establecen a los pequeños productores asociados los precios de sus productos y controlan los mercados locales y regionales de productos insumos para la producción. La enajenación actual de la pequeña propiedad y ejidos es una de las causas que explican el crecimiento de las ciudades medias, y sobre todo el cambio de patrones en la migración y la distribución territorial de la población.

La reforma al artículo 27 de la Constitución implicó desde su concepción nuevas fórmulas de control político, cambios en el ordenamiento territorial y en la organización del territorio, así como de la planeación urbana.⁸⁵

El cambio de patrones en variables sociales donde el Estado, no ha podido resolver las nuevas problemáticas derivadas, especialmente en materia de migración, donde el éxodo de trabajadores a la Unión Americana pone en evidencia la incapacidad del Estado en prever y resolver los problemas que causan las reformas institucionales que promueve.

Los conflictos en la transición rural – urbano que se viven en el país, así como en la configuración urbano – metropolitano, a razón de dicha reforma constitucional, conlleva a nuevos conflictos.

⁸⁵ NAVA VÁZQUEZ, Telésforo, "La contrarreforma al artículo 27". En revista Ciudades No. 19. Red nacional de investigación urbana. México1992, p. 15 – 23.

También la desaparición del ejido se presenta como una estrategia más de desmantelamiento del aparato corporativo del Estado. El ejido deja de ser un instrumento de control político y lo deja a la sociedad civil y a las fuerzas del mercado.

El ejido como unidad productiva minifundista resultó un fracaso ante los niveles de productividad que se pueden lograr por los latifundios, donde la modernización basada en la absorción de los costos fijos gracias a la gran escala de producción, abaratan los precios unitarios de producción de manera muy significativa. Por otra parte, la carencia de tecnología agrícola propia para el minifundio, agravó los costos de producción ejidal y condenó a los productores a seguir utilizando tecnologías obsoletas tales como la yunta para sembrar sus parcelas. El Estado propiamente paternalista e interventor sumó a la producción ejidal consideraciones de tipo corporativo y político, por lo que los subsidios al campo se volvieron el principal recurso para mantener la productividad del ejido.

La reforma al 27 constitucional le confiere un nuevo carácter social al ejido al vérselo como pequeña propiedad, por lo que los subsidios desaparecen al considerársele una unidad productiva con una problemática social y de producción distinta. La inminente transformación del campo deja atrás la producción de productos propios de la mesa del mexicano, a cambio de cultivar productos forrajeros para ganaderías de exportación, como hortalizas de exportación. Los agronegocios y consorcios transnacionales son los directos beneficiarios de esta reforma.

La reforma resta apoyo a los pequeños agricultores quienes, al no contar con el respaldo del Estado y evidente incapacidad de producir con precios competitivos en el mercado, causan la inminente enajenación y renta de esta nueva pequeña propiedad surgida de la extinción del ejido. La reforma entonces

se vuelve el fundamento necesario institucional que fortalece la creación de latifundios en el país, y con ello modernizar al campo mexicano, a costa del de por sí ya muy bajo nivel de vida de miles de campesinos.

Los antiguos ejidatarios, ahora pequeños propietarios pronto se ven obligados a bien, rentar sus parcelas, o bien venderlas y emigrar a las zonas urbanas. Lo que explica el reciente crecimiento de las ciudades medias y el sustancial aumento de la migración.

Con la Ley Agraria de 1992 la tierra ejidal toma una forma mercantil, en cambio antes de 1992, el ejido es visto desde una perspectiva esencialmente no mercantil, la ley federal de reforma agraria de 1971 retoma claramente los principios no mercantiles de la tierra ejidal, ya planteados en el código agrario de 1934. En primer lugar, prohíbe toda clase de transacción sobre la tierra: compraventa, pero también contratos de renta y aparcería. La tierra ejidal es claramente definida como un bien no mercantil. En segundo lugar, las prácticas agrarias obedecen reglas que remiten al interés colectivo y a la personalización de las relaciones, mucho más que al interés individual o que a la eficiencia productiva, como lo es el proceso de acceso a la tierra: muchas veces, la dotación de tierras a los ejidos obedeció a motivos políticos de corto plazo, para calmar presiones sociales, o para buscar alianzas de poder. Los nuevos ejidatarios que se incorporaban al grupo son personas que pertenecen a esferas sociales muy cercanas: hijos de ejidatarios, avecindados, etc.

De esta forma, la tierra no necesariamente es distribuida con fines de eficiencia productiva. La necesidad de responder a presiones sociales y políticas puede llevar a dotaciones individuales de tipo minifundista, que desde un principio se revelan insuficientes para las necesidades familiares y obligan al ejidatario a buscar actividades económicas complementarias.

Las limitaciones establecidas al uso de la parcela ejidal, es decir al derecho de uso de la parcela, tiene y se fundamenta en acabar con la estructura económica y social del sistema latifundista y fomentar un sector de pequeñas explotaciones agrícolas familiares, este proyecto tiene una justificación eminentemente económica; sin embargo las limitaciones legales al uso de la parcela ejidal que sirven de instrumento para concretar este proyecto nacional vienen a anteponer la dimensión social a la dimensión económica; buscando de alguna manera la igualdad social que se concreta en la igualdad en el acceso a la tierra, como las prohibiciones de compraventa, de renta o aparcería, la obligación de cultivar uno mismo la tierra, sin emplear mano de obra asalariada, así como la prohibición de fraccionar la parcela por concepto de herencia, o de nombrar un heredero que tenga ya parcela ejidal; asimismo, la tierra ejidal se concibe más como un sustento familiar que como un medio de acumulación y reproducción económica.

La eficiencia productiva no es determinante, gracias a programas de apoyo específicos —como el de crédito ejidal—, el sector ejidal de hecho fue parte importante en el crecimiento agrícola que experimentó México entre 1945 y 1965. Pero de manera general la dimensión productiva es supeditada a la dimensión social, lo cual concretamente genera dos líneas de tensiones adentro de los ejidos:

1.- Disyuntiva colectivo-individual: es al ejido en su conjunto que se le reconoce la propiedad de su patrimonio. Por consiguiente, el ejido en tanto que grupo (representado por la asamblea ejidal) es el único agente de coordinación agraria (asignación de tierras, derecho de control sobre el uso de las mismas, que puede llegar hasta la privación de los derechos ejidales para un ejidatario que incurra en prácticas prohibidas). Toda forma de coordinación agraria interindividual queda entonces prohibida. Pero paralelamente a esta dimensión colectiva, en la mayoría de los ejidos las familias desarrollan de forma individual una actividad productiva que tiene que permitir la reproducción económica de

las explotaciones. En particular, deciden libremente sobre los cultivos, la organización del trabajo y el destino de las cosechas. Los límites impuestos por la ley pueden entonces generar tensiones entre estos dos polos individual y colectivo, tensiones que se nutren de la segunda disyuntiva.

2.- Disyuntiva mercantil - no mercantil: el principio mercantil es voluntariamente excluido de las modalidades de regulación agraria dentro del ejido, en nombre de la justicia social. Pero la mayoría de los ejidos están insertos desde su creación dentro de los intercambios monetarios, que remiten al modo mercantil; la reproducción económica de las familias depende de manera fundamental de la cantidad y la calidad de su producción agrícola, así como de las relaciones de precios. Varios mecanismos han sido instituidos con el propósito de reducir estas tensiones, en particular el sistema de crédito ejidal, en el cual la garantía colectiva de un grupo de ejidatarios sustituye a la imposible hipoteca de las parcelas, o también los subsidios sobre los insumos y algunos productos agrícolas básicos. Estos mecanismos temperan la lógica mercantil del entorno económico de los ejidatarios, pero sin suprimirla totalmente, además de que las reformas estructurales de estos últimos años los han debilitado mucho.

En conclusión, dentro del sistema ejidal anterior a la reforma de 1992, la asignación individual del recurso tierra estaba desconectada de la eficiencia productiva. No existía ninguna posibilidad legal de diferenciación individual por medio del acceso a la tierra (sea por compra o por contrato de renta o aparcería).⁸⁶ El ejido en su conjunto era considerado la base del desarrollo agrícola.

Las reformas de 1992 tienden a revalorar la dimensión mercantil del ejido, como se ha apuntado, en muchos casos las tensiones suscitadas dentro del sistema

⁸⁶ BOUQUET, Emmanuelle, "Dinámicas Organizacionales en el Agro Mexicano" 1996. Estudio dentro del programa orstom-Colegio de Posgraduados.

ejidal anterior a 1992 se resolvían incurriendo en prácticas ilegales de índole mercantil, que se tradujeron de hecho en procesos de diferenciación económica dentro de los ejidos. Además, estas prácticas generaban cierto grado de incertidumbre en cuanto a la seguridad de la tenencia de la tierra, y estaban muy ligadas con las relaciones de poder dentro de los ejidos (concentradas básicamente en la figura del comisariado ejidal, pero también en el promotor agrario de la SRA), lo que tampoco cuadraba con los objetivos de igualdad social. Las reformas toman nota de esas desviaciones, y también atribuyen en parte las deficiencias productivas de la agricultura nacional al sistema ejidal, presentado como demasiado rígido e intervenido por parte del Estado. Estas reformas tienden a revalorar la dimensión mercantil de la tierra ejidal. En primer lugar, las parcelas ejidales pueden ser en adelante objeto de transacciones: compraventa, contratos de renta y aparcería y asociación con inversionistas privados. También se abre la posibilidad para los ejidatarios en lo individual de pasar al dominio pleno, adquiriendo sus parcelas el estatus de propiedad privada.

En segundo lugar, retrocede la dimensión social de las prácticas agrarias. Tanto el texto de la nueva ley agraria, como su exposición de motivos enfatizan la merma de la capacidad de control del grupo (sea la asamblea ejidal o el Estado) sobre el individuo; se resalta la libertad de iniciativa individual, así como la eficiencia productiva.

Pero no por eso desaparece del todo la dimensión social, lo que ilustran los límites impuestos a la venta de tierras, así como los esfuerzos gubernamentales para reforzar la organización dentro de los ejidos (programa de reglamentos internos, incentivos para la producción colectiva, etc.). Concluyendo, los textos legales arrojan un cambio drástico en la estructura agraria mexicana y, por lo tanto, en sus perspectivas de evolución.

Por lo anterior, la justicia agraria entiéndase esta como postulado y fundamento de justicia para los campesinos, se ha limitado pues como ejemplo latente, es que la legislación sustantiva en cuanto a la tierra ejidal como a la pequeña propiedad, ha limitado el carácter social de la tierra, y se ha limitado porque ahora los ejidatarios si no quieren explotar su parcela no les pasa nada, ya no hay un procedimiento de privación de derechos agrarios como lo era antes de la ley de 1992. El pequeño propietario, también, si no quiere explotar su pequeña propiedad tampoco le sucede nada, ya que no existe esa obligatoriedad estructural y funcional que existía. Así también después de 1992 ya no es posible iniciar ningún procedimiento de dotación, ampliación ni creación de nuevos centros de población. Ya no tienen derechos los núcleos de población para solicitar tierras, en consecuencia, ya no sucede nada con esa tierra, llegando al punto que para tener autosuficiencia en alimentos se han tenido que importar, y en consecuencia ante tal requerimiento, no es exigible para los titulares de las tierras el de explotarlas para poder producir los alimentos que requiere México, quedándonos con esa necesidad; y con ello el carácter social de la tierra se ha limitado en cuanto a su propia explotación.

Así podemos señalar también que anteriormente, si había un excedente era afectado también; ante la legislación vigente ahora no, si hay un excedente de la pequeña propiedad, la única obligación que tiene el pequeño propietario es vender, pero cuando se le detecte; si no se le detecta, pues no hay problema, podrá seguir extendiendo su propiedad, ilimitadamente, y el único castigo que tiene es que lo venda en el término de un año; si no lo vende, el Estado lo va a subastar. Concluyendo, el carácter social con que se concibió el reparto agrario, quedo atrás pues es un retroceso en materia sustantiva, al cancelar los derechos fundamentales como es el de pedir tierra de la familia campesina; pues este tendría que ser un derecho fundamental que se les canceló.

Asimismo, si bien los alcances prácticos de la certificación han posibilitado el ordenamiento de las tierras ejidales y comunales al delimitar los núcleos

agrarios y sus grandes áreas, además de referenciar perfectamente la magnitud real de los derechos de cada uno de los ejidatarios, posesionarios y comuneros, el sentido que los sujetos de derecho en lo individual le han dado a los certificados expedidos es el de considerarlos como un título que les otorga la propiedad plena, razón por la que se generaron y siguen generándose situaciones al margen de la Ley Agraria, como son compra-ventas, fraccionamientos de parcelas, traspasos, rentas, y otras igual o mayormente complejas.

Lo anterior, ante la ignorancia, necesidades económicas, y así en la mayoría de los casos, interpretan la situación a su manera, o bien realizan los trámites como se los recomiendan representantes ejidales o comunales, en ocasiones también debido a la intervención de asesores que por desconocimiento o ventaja abusan de la buena fe de los contratantes, repercutiendo esto de manera muy grave en la organización del núcleo.

Las situaciones anteriores han ocasionado que se transgreda el ordenamiento y las prácticas organizativas que se propusieron con la certificación, toda vez que son frecuentes los casos en los que por ejemplo el usufructuario de la parcela no es el titular del certificado; personas distintas al titular han realizado enajenaciones totales o parciales de parcelas ejidales o comunales; o para la enajenación de derechos parcelarios o cesión de derechos sobre tierras de uso común, sencillamente se endosa el certificado, ello muchas de las veces con la aprobación de representantes ejidales o comunales; se rebase el padrón de ejidatarios o comuneros y no se tenga conocimiento en los núcleos de todas las transacciones que se han realizado; se haga más frecuente el ausentismo en las asambleas ejidales o comunales; se acaparen parcelas por usufructuarios que no son los legales titulares de las mismas.

Las anteriores son algunas de las situaciones que con mayor frecuencia se presentan durante el ejercicio de algunas disposiciones que prevé la Ley Agraria para los derechos parcelarios, por lo que ante tal situación, el ejido y la

comunidad pierden el sentido de propiedad social y el desinterés de los involucrados para darle ese cause con que fueros creados.

Tomando en consideración esos elementos que conforman el marco social y político del entorno agrario, se propone una alternativa, que busque mantener la función social de la propiedad y regular la distribución de la riqueza social de la Nación y la que debería girar en torno a un reparto agrario selectivo para impedir el acaparamiento ilegal de tierras y la rehabilitación agraria para limitar los efectos del minifundio; esto tratando de ser compatible con el respeto a todas las formas de tenencia de la tierra y en concordancia con la inserción de la agricultura en los procesos de globalización (la apertura comercial, el retiro del Estado de la esfera de la producción, la desregulación, etcétera).

Como primera propuesta y principal sería la de mantener un reparto agrario selectivo, partiendo de la base de que no se puede abandonar la función social del Estado de luchar contra la pobreza y repartir la riqueza social, porque más de la mitad de la población vive por debajo del nivel de producción. Retomamos la idea de un reparto selectivo, a diferencia del reparto masivo llevado a cabo desde la Revolución hasta la década de los sesenta porque aun en el marco del Artículo 27 Constitucional antes de su modificación, existían limitadas posibilidades para mantener la distribución de tierras y ninguna de satisfacer la demanda potencial conformada por todos los pobres del campo (y tal vez buena parte de la ciudad). Sin embargo, en la situación actual del país, de pobreza masiva y falta de empleo, toda política de distribución de tierra sería un factor más en la lucha por elevar el nivel de bienestar de la población. Por modesta que sea la distribución de tierras, debe vincularse con las necesidades de una estructura productiva eficaz, tanto para el autoconsumo familiar como para la producción mercantil campesina. La posibilidad de repartir los latifundios disfrazados, las tierras mejoradas por la inversión estatal y las tierras dedicadas al cultivo de enervantes sería buena opción, pero son insuficientes en el actual marco legal.

En el mismo contexto, es injusto y, suponemos, legalmente problemático dar un año a los propietarios de latifundios disfrazados para regularizar su situación y no prever ningún castigo para quienes infrinjan la Ley Agraria. También allí hay que pensar mecanismos precisos que permitan repartir las tierras ilegalmente poseídas, con estricto respeto a las propiedades legalmente constituidas.

El segundo lugar, se propone la rehabilitación agraria, y esta se relaciona con la necesidad de una estructura agraria adecuada a las exigencias de la producción eficiente. En síntesis, se trata de conformar empresas compactas y de tamaño adecuado en contra de las históricas tendencias al parcelamiento y disminución de la propiedad, sea ejidal o privada. La propuesta consistiría en emprender una acción sistemática y de larga duración para compactar las parcelas ejidales; sin dejar de ser demasiado oneroso para el estado si se plantea como una alternativa aplicable exclusivamente para el sector ejidal, sin embargo también fuera extensivo al minifundio o la pequeña propiedad, pues este tiene similar situación que el ejido. Su mayor limitación consiste en que podría considerarse un esfuerzo inútil en la medida en que, mientras el gobierno gasta enormes cantidades de dinero para compactar parcelas, los propios productores siguen subdividiendo sus tierras (aún más en la perspectiva de la privatización) para heredar a su familia.

La recomposición de la propiedad social sería como precondition necesaria para la refuncionalización del ejido en el orden económico. La rehabilitación agraria puede constituir una salida a la falta de productividad de una importante proporción de las unidades de producción familiar, siempre y cuando se vincule estrechamente con la problemática de la reestructuración productiva y se creen las condiciones para que sea redituable a corto o mediano plazo. Donde los productores se organicen para crear empresas productivas, en la rehabilitación tendría que intervenir el estado mediante subsidios, financiamiento y crédito para facilitar la compra de tierra, la permuta, la aparcería o la renta, apoyando con información adecuada sobre y acciones legales con el fin de dar a la

empresa conformada una estructura agraria adecuada. Tarea nada fácil si no es con la colaboración de la instancia que le compete dicha tarea como es la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), dándose a la tarea principalmente de crear la normatividad, regular y fomentar los mercados regionales de tierra para hacerlos más eficientes y menos onerosos.

Además, el establecimiento de reglas mínimas para regular la posesión de la tierra, en particular a través de la renta, esto permitiría luchar contra la práctica de la agricultura extractiva e itinerante, es decir donde se explota la tierra rentada a efecto de obtener la mayor productividad posible sin importar su conservación a largo plazo; cuando disminuye su productividad se busca alquilar otra tierra para repetir el esquema de explotación, que tanto daño hace a nuestros recursos naturales y pone en riesgo la capacidad productiva de la tierra.

Así pues alentar el surgimiento de un nuevo ejido, esta idea tiene su fundamento en la reivindicación plena de la figura del ejido, conservándola y reforzándola, en un marco mucho más fluido, recuperando la iniciativa de los campesinos en las estrategias del desarrollo rural mexicano. El nuevo ejido conformado, deberá de retomar su carácter social para volver a ser un ejido de los pueblos, de los campesinos, debe de identificar a los ejidatarios con su comunidad original, sin hacerlos antagonizar con ella por recursos, manejo de bienes o asuntos políticos; el ejido debe ser parte integral de las comunidades naturales y no una forma superpuesta y rígida frente a las mismas. Esto sin dejar de tomar en cuenta que se encuentra dentro de un marco legal ahora vigente, pues fundamentalmente, ya no es un núcleo vital la superestructura del Comisariado Ejidal, sino las pequeñas empresas o unidades de producción (a partir de las parcelas de producción unifamiliares) que en su seno se formen. Estas tomarán las decisiones básicas de: qué, cómo y cuánto producir; ahí se asumen los riesgos y se hace la contabilidad y el cálculo empresarial. Ese es el cambio central. En el nuevo ejido la asamblea de ejidatarios debe tener

funciones importantes para preservar los bienes comunes y otras tareas solidarias y de servicios, pero no debe tener la capacidad de decidir en materias vinculadas a la producción misma. El nuevo marco normativo hay que inscribirlo en una fase de nuestra reforma agraria que busca, sobre todo, la consolidación y el perfeccionamiento de las formas de propiedad y el acceso a derechos sobre las mismas por el mayor número posible de campesinos. Por esto, debemos ser particularmente cuidadosos de no permitir un acaparamiento indebido de superficies; es central en esta propuesta eliminar cualquier posibilidad de que resurja, por cualquier vía, la gran propiedad latifundista, sobre todo porque ahora se permite la transferencia onerosa de parcelas ejidales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El calpullalli precortesiano influyó en su momento poderosamente en la delimitación de los derechos parcelarios a través de toda nuestra legislación desde la constitución de 1917.

SEGUNDA.- Debido a las restricciones y limitaciones que respecto de los derechos parcelarios contenía la antigua legislación, así como a las obligaciones tan inusitadas que el mismo código imponía al ejidatario, respecto de su parcela, se negaba que esos derechos parcelarios constituían propiedad de ellos.

TERCERA.- Los derechos parcelarios no son equiparables a los derechos de una familia sobre un patrimonio familiar legalmente constituido.

CUARTA.- Podemos decir que en la legislación agraria en ninguna de ellas se ha dado alguna definición sobre el Ejido. Es a partir de 1972 que en la Ley Federal de Reforma Agraria se pueden encontrar los elementos que lo constituyen. Las condiciones que dieron origen al ejido definido con imprecisión histórica por la constitución de 1917 han cambiado a través de los años al igual que su función económica de producción y retención de fuerza de trabajo.

QUINTA.- Las luchas revolucionarias de campesinos e indígenas de fines de siglo pasado e inicios del presente lograron, asimismo, integrar en la constitución de 1917 la existencia de la propiedad social, materializada en los ejidos y las comunidades.

SEXTA.- A diferencia de la ley agraria actual, en la que dice en su artículo noveno, "los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de los que hubieren adquirido por cualquier otro título".

SÉPTIMA.- La modificación constitucional del artículo 27 permitió que las tierras ejidales pudieran salir de dicho régimen jurídico para convertirse en propiedad privada; que las sociedades civiles pudieran tener en propiedad tierras ejidales para su objeto social y que los ejidatarios pudieran contratar con terceros el usufructo de la tierra, lo que hasta los primeros días de 1992 estaba prohibido. Con este cambio constitucional se garantizaba la disponibilidad de tierras por las empresas y sociedades que se establecieran en México.

OCTAVA.- El ejido y la comunidad son formas de organización social en donde la tierra juega un papel esencial. Las relaciones jurídicas de los sujetos con respecto a la tierra, conforman un régimen especial que se distingue de la propiedad privada, del dominio pleno. Las transacciones que pueden darse para la enajenación de derechos parcelarios no son tan libres como pudieran ser en un régimen de propiedad privada. Al entrar en vigor la nueva Ley Agraria la privación de derechos ha dejado de operar; con la Ley Agraria de 1992 la tierra ejidal toma una forma mercantil

NOVENA.- Sin embargo, las modificaciones al artículo 27 atentan contra la permanencia de estas dos formas de propiedad social (privilegiándose de paso exclusivamente a la propiedad privada) y da por concluido el reparto agrario. Con ello, la obligación del gobierno de otorgar tierras a los grupos campesinos que carecen de ellas, de intervenir en obras de infraestructura, de dar asistencia técnica y capacitación, de otorgar financiamientos, etc., pretende, sin más, eliminarse.

DÉCIMA.- Con las reformas al artículo 27, se ha propiciado en gran medida que la tierra sea para quien tiene con que comprarla y hacerla producir, como las grandes empresas y estas no necesariamente dueñas de los campesinos, y que por lo tanto, estos se vuelvan trabajadores asalariados de por vida; que terminen sus esperanzas de contar con un pedazo de tierra en dónde trabajar y

después dejar a sus hijos; poner fin a la formación de nuevos grupos de solicitantes; dar por terminadas las luchas por dotación de tierras, etc.

DÉCIMA PRIMERA.- Dicha modificación constitucional permitió que las tierras ejidales pudieran salir de dicho régimen jurídico para convertirse en propiedad privada; que las sociedades civiles pudieran tener en propiedad tierras ejidales para su objeto social y que los ejidatarios pudieran contratar con terceros el usufructo de la tierra.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Ley Agraria, permite a los ejidos dar a su tierra el destino que mejor acomode e incluso que puedan ser desincorporadas del régimen ejidal, por lo que a partir de ahí se pueden disponer libremente de ellas.

DÉCIMA TERCERA.- Conforme a la Ley Agraria el ejidatario tiene el derecho de enajenar su parcela, de ser indemnizado en caso de expropiación, de ser beneficiado por la Asamblea cuando se adopte el dominio pleno para que se acoja a la transformación y a los beneficios o inconvenientes que lo pudieran llevar a una decisión mal tomada en relación con el dominio pleno.

DÉCIMA CUARTA.- Aún cuando los derechos de los ejidatarios con la nueva legislación se ampliaron, por cuanto hace a la enajenación, delimitación, asignación y destino, también se encuentra delimitada por la misma ley, pues todavía predomina la práctica burocrática, con la infinidad de tramitología y el cumplir una serie de requisitos.

DÉCIMA QUINTA.- Dentro de los programas que se implementaron para dar reconocimiento jurídico a la tenencia de la tierra destaca el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuyo objetivo fue la entrega de los certificados parcelarios y/o los certificados de los derechos sobre las tierras de uso común, según sea el caso,

así como los títulos de propiedad de los solares, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos y comunidades agrarias de México. Y que posteriormente declarándose el cierre nacional del PROCEDE, iniciando en lugar de este último, la operación del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

DÉCIMA SEXTA.- Sin embargo, también la Ley Agraria contempla cuando un ejidatario puede dejar de serlo, siendo esto, cuando renuncia a sus derechos; cuando ese ejidatario transmite todos sus derechos parcelarios y los que tiene sobre una zona de uso común a otra persona, sin conservar ningún otro derecho; por una causa de expropiación; por resolución firme de un tribunal, o como podría ser también la adopción del dominio pleno, por otra parte, de un ejidatario que tuviera derechos sobre una zona parcelada y no poseyera derechos sobre alguna tierra de uso común. Es evidente que el señor dejó de ser ejidatario. Por ello la Asamblea lo que podría hacer sería declarar la pérdida de la calidad de ejidatario.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El tratado de libre comercio, de alguna manera daño significativamente la agricultura, porque dentro de nuestro país el tema de la agricultura divide a los productores en dos grupos: los dedicados a la exportación que apoyan al TLC; y los que sostienen el consumo interno, generalmente pequeños y medianos agricultores, que son desplazados por los importadores de alimentos.

DÉCIMA OCTAVA.- Para los agricultores mexicanos, las únicas áreas beneficiadas por el Tratado de Libre Comercio han sido las de hortalizas y frutas, puesto que la superficie sembrada, está bajo control, en gran medida, de grandes empresas nacionales y norteamericanas. Mientras tanto, el grueso de la producción agrícola, pecuaria y forestal, ha sido sacrificada, en especial la producción de granos básicos. Este momento, hasta la harina para las célebres

tortillas está en manos de empresas norteamericanas. Una sola empresa controla el 70% del mercado.

DÉCIMA NOVENA.- La reforma agraria vigente fundamentalmente debe de partir y retomar la distribución de una manera equitativa la propiedad territorial, es necesario la redistribución territorial con un criterio de justicia social, para los campesinos. Es preciso plantear una nueva forma de organización de los productores que les permita alcanzar las economías de escala que tienen sus competidores de otros países.

La problemática de la producción agrícola se explica también por la carencia de créditos, por la falta de financiamiento a la producción, por la falta de inversión y asistencia técnica, por los bajos precios de los productos agrícolas, por la descapitalización, por el control que existe sobre la comercialización, por el desgaste y las malas tierras que se han repartido, por la corrupción de las autoridades agrarias, por la no solución de trámites agrarios y de resoluciones presidenciales de dotación y por los vicios de la banca y de las aseguradoras.

VIGÉSIMA.- En México aún queda mucha tierra por repartir, pues todavía existen las grandes propiedades territoriales, el derecho a la tierra es un derecho histórico, un derecho logrado gracias a la lucha y a la pérdida de la vida de cientos de campesinos, por lo que no es justo dejar en el olvido a esa clase trabajadora que cosecha los alimentos que hoy en el presente y en el futuro inmediato necesitaremos. Lo contrario significa, cada día, un fuerte deterioro en la calidad de vida rural que se expresa en el éxodo masivo a los polos urbanos, así como la emigración hacia Estados Unidos en busca de oportunidades, sin importarles los riesgos a su propia vida

FUENTES CONSULTADAS.

- 1.- BRUNER, Juan José, "América Latina: Cultura y Modernidad", Conaculta-Grijalbo, México, 1992.
- 2.- CANABAL CRISTIANI, Beatriz. "Hoy Luchamos por la Tierra", Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1984.
- 3.- CÁRDENAS, Lázaro, 1934. "Ideario Agrarista", Ediciones del Depto. Agrario, México, 1935.
- 4.- Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, "La Ley Agraria del 6 de Enero 1915", CEHAM, México, 1989.
- 5.- CÓRDOBA, A., "La Ideología de la Revolución Mexicana", México, Era, UNAM, 1977.
- 6.- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, "El Derecho Agrario en México", México, Porrúa, 1991.
- 7.- ENCINAS RODRIGUEZ, Alejandro, Coord. *Et. al.*, "El Campo Mexicano en el Umbral del Siglo XXI", ESPASA CALPE, México, 1995.
- 8.- FABILA, Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940", Secretaría de la Reforma Agraria-CEHAM, 2a ed., México, 1990.
- 9.- FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ, Ramón, "Temas Agrarios", Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- 10.- FLORES, Graciela Luisa, *et. al.*, "Las Voces del Campo. Movimiento Campesino y Política Agraria. 1976-1984", Siglo XXI, México, 1988 .

- 11.- FLORIS MARGADATS, Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Esfinge, Estado de México, 1988.
- 12.- FLORESCANO, Enrique, "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México: 1500-1821", ERA/SEP, México, Lecturas Mexicanas, núm. 34, 1991.
- 13.- GÓMEZ MORIN, Manuel. El Crédito Agrícola en México, Somex-Porrúa, México.
- 14.- GONZALES de COSSIO, Francisco. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915", INEHRM, México, 1987.
- 15.- GUTELMAN, Michel, "Capitalismo y Reforma Agraria en México", ERA. 1974.
- 16.- HINOJOSA ORTIZ, José. "El Ejido en México", "Colección de Investigadores", CEHAM, México.
- 17.- LEMUS GARCÍA, Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", 7a ed., Porrúa, México, 1991.
- 18.- MANZANILLA S., Víctor, 1965, "Introducción a la Reforma Agraria Mexicana" SEP, México, 1965.
- 19.- MCCUTCHEN MCBRIDE, George, *et. al.*, "Dos interpretaciones del Campo Mexicano", Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, México, 1993.
- 20.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, "El Problema Agrario de México", quinta edición, Porrúa, México, 1946.

- 21.- MOGUEL, Julio, *et. al.*, Luis Hernández (coord.), “Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural”, Siglo XXI/CEHAM, México, 1992.
- 22.- OROZCO y BERRA. “Historia Antigua de la Conquista de México”, T. I., México, 1880.
- 23.- PAZ, Octavio. “El laberinto de la soledad”, 2ª ed., Col. Popular, México, 1959.
- 24.- PEÑA ROJA, Abraham Guadalupe, “El Agrarismo en la Constitución de 1917”, CEHAM, México, 1982.
- 25.- PEÑA TORRES, Eulalia, Emilio Romero Polanco (comp. y coord.), “La Modernización del Campo y la Globalización Económica”, Col., La estructura económica y social de México Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1995.
- 26.- REYES OSORIO, Sergio; “Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México”, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- 27.- RUIZ MASSIEU, Mario. “Derecho Agrario”, UNAM, México, 1990.
- 28.- RUIZ MASSIEU, Mario. “Temas de Derecho Agrario Mexicano”, UNAM, México, 1981.
- 29.- SÁNCHEZ PARGA, José, *et al.*, “Identidades y Sociedad”, Centro de Estudios Latinoamericanos/Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1992.

- 30.- SILVA HERZOG, Jesús, "Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria": "Exposición Crítica", Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- 31.- TANNENBAUM, Frank. "La Revolución Agraria Mexicana", "Problemas Agrícolas e Industriales de México", núm. 2, vol. I, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1952.
- 32.- VAZQUEZ PALLARES, Natalio. "En Defensa de la Revolución", CEHAM, México, 1989.
- 33.- WARMAN, Arturo. "Y Venimos a Contradecir", Edic. de la Casa Chata. México, 1976.
- 34.- WALLERSTEIN, Immanuel, "El Juicio del Sujeto", FLACSO/Porrúa, México, 1990.
- 35.- ZEPEDA PATTERSON, Jorge. "Las Sociedades Rurales Hoy", Colegio de MÉXICO/Conacyt, Zamora Michoacán , 1988.

LEGISLACIÓN

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de la Reforma Agraria expedida 22 marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la federación el 16 de abril de 1971.
- 3.- Ley Agraria
- 4.- Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920
- 5.- Reglamento Agrario de abril de 1922

6.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

7.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

8.- Decreto del 22 de noviembre de 1921

9.- Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto de 1990.

OTRAS FUENTES

1.- DE ITA RUBIO, Ana, "Notas para el análisis de la transición de las organizaciones campesinas ante un nuevo patrón de desarrollo agrícola mexicano", Economía, teoría y práctica, Universidad Autónoma Metropolitana, Nueva época, núm. 2, febrero de 1994.

2.- Enciclopedia Jurídica Omeba, 1985, pp. 367, 369, 373.

3.- E. ROBLES, Rosario, "El Nuevo Ciclo de los Movimientos Rurales", suplemento "La Jornada del Campo", La Jornada, 31 de agosto de 1993.

4.- FLORESCANO, Enrique, "Muerte y resurrección del dios maíz", Revista Nexos, año 16, vol. XVI, núm. 184, abril de 1993.

5.- GIMÉNEZ, Gilberto, "La identidad social o el retorno del sujeto en Sociología", Revista Versión. Estudios de Comunicación y Política, UAM-Xochimilco, núm. 2, abril de 1992.

6.- HOBBSAWM, Eric, "La política de la identidad y la izquierda", Revista Nexos, año XIX, vol. 19, núm. 224, agosto de 1996.

7.- PROCURADURÍA AGRARIA, Revista Espacios, núm. 4, septiembre de 1993, p. 15.

8.- VELÁZQUEZ, Enrique, *et. al.*, "El movimiento de El Barzón ¿y sigue la yunta andando?", en suplemento "La Jornada del Campo", La Jornada, 26 de octubre de 1993.