

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



**LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA
COMO MEDIO DE DESARROLLO NACIONAL**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
ROLANDO BON LOPEZ



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 está 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.

I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	
CAPITULO PRIMERO. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO	
a) Constitución de 1824	1
b) Constitución de 1857	7
c) Ley Agraria de 6 de Enero de 1915	12
d) Congreso Constituyente de 1917. Art.27 Constitucional	15
e) Período de Alvaro Obregón	34
f) Período de Plutarco Elías Calles	40
g) Período de Emilio Portes Gil	45
h) Período de Pascual Ortíz Rubio	46
i) Período de Abelardo L. Rodríguez	47
j) Período de Lázaro Cárdenas	50
CAPITULO SEGUNDO. TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA	
a) Concepto de tenencia y sus diferencias en la propiedad	56
b) La seguridad jurídica	80
c) La seguridad de facto	83
d) Las Garantías que otorgan los Ordena- mientos legales	85
CAPITULO TERCERO. LAS POLITICAS GUBERNAMEN TALES COMO INCENTIVO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA PARA INCREMENTAR Y ESTI- MULAR LAS ACTIVIDADES -- AGRICOLAS	

	Págs.
a) El Plan Nacional Hidráulico	107
b) El Plan Global de Desarrollo	114
c) El Sistema Alimentario Mexicano	121
d) El Plan Nacional de Desarrollo	130
e) El Programa Nacional de Alimentación	150
CAPITULO CUARTO. LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO FACTOR FUNDAMENTAL- EN EL DESARROLLO NACIONAL	
a) Situación Actual de la Agricultura Mexicana	166
b) La Pequeña Propiedad, los Ejidos y la participación de estos en la Actividad Económica	169
CAPITULO QUINTO. JURISPRUDENCIA DE LA SUPRE MA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y DE SUS ORGANOS CO LEGIADOS	
	176
CONCLUSIONES	196
BIBLIOGRAFIA	200

I N T R O D U C C I O N

La seguridad en la Tenencia de la Tierra es un aspecto fundamental que el Estado debe considerar como bastión imprescindible para que se coadyuve al desarrollo del país.

Este aspecto generalmente no se garantiza, con sus consabidas consecuencias; con frecuencia observamos en los medios de comunicación declaraciones de funcionarios encargados de administrar la justicia agraria, en el sentido de que: "Ahora sí se va a otorgar seguridad jurídica a la Tenencia de la Tierra", como si este aspecto tan fundamental dependiera sólo de la voluntad política y no de una responsabilidad asignada de urgente realización.

Aún se ve con tristeza como se publican resoluciones para la repartición de tierras con grandes vicios en su instrumentación y en su ejecución; igualmente existe resago en la expedición de certificado de derechos agrarios, lo mismo sucede con la titulación de colonias y lo más grave es que aún quedan pendientes de regularizar la tenencia de ejidos y comunidades a través de las carpetas de documentación básica que legaliza los derechos agrarios de los campesinos.

Esto es sólo una pequeña parte de la diversidad de problemas que dan inseguridad a la tenencia de la tierra; el análisis que realizo en el cuerpo del presente trabajo, lo enfoco fundamentalmente a las políticas que el gobierno federal ha emprendido en materia de Seguridad Jurídica y que se enmarcan dentro de sus planes de desarrollo.

Inicio con el análisis histórico, a partir de la Constitución de 1824 ya que con ella se marca el principio de nuestra vida institucional como República soberana e Independiente; hasta el régimen agrarista del General Lázaro Cárdenas, pasado por los períodos gubernamentales intermedios y haciendo alusión a los aspectos agrarios que matizaron cada época; aquí destaco -- por su importancia el desarrollo de los debates en el seno del Congreso Constituyente de 1917.

Posteriormente se analiza la Tenencia y propiedad desde el punto de vista civil y agrario en base a la legislación vigente y a la doctrina generalmente -- aceptada.

En el tercer capítulo se alude a las políticas -- que dentro de sus planes el gobierno federal considera fundamentales para el desarrollo del país; donde especial énfasis a las de la Seguridad de la Tenencia de la Tierra.

En seguida se señala la participación de la pequeña propiedad y los ejidos en la actividad económica, así como la situación actual de la agricultura mexicana y la distribución de las tierras por tipo de Tenencia.

Por último se mencionan tesis jurisprudenciales que se significan por la creación de normas de aplicación colectiva que contemplan signos de seguridad en materia de Tenencia de la Tierra.

Con el presente trabajo trato de señalar la falta de decisión política del Estado, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra como factor fundamental en la producción agropecuaria y su efecto directo en el desarrollo del país.

C A P I T U L O I

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

a) Constitución de 1824

La Constitución de 1824 marca el principio de nuestra vida institucional como república soberana e independiente, bajo la forma de gobierno representativa, popular y federal.

Sin embargo, entre sus disposiciones no hay ninguna que aluda al problema del dominio y explotación de la tierra en forma concreta.

No obstante la ausencia de disposiciones de carácter agrario en nuestro primitivo código fundamental, la autoridad legislativa continuó resolviendo los problemas referentes a la tierra en tanto se le fueron presentando. Pocos días antes de que el Congreso sancionara nuestra primera Constitución el 18 de agosto de 1824 se aplicaba un decreto autorizando a los Estados de la Federación para ajustar contratos de colonización. Esta disposición, sin embargo, fue en lo sucesivo constantemente contrariada, y a la postre se resolvió en definitiva que sólo a la autoridad federal competía el conocimiento y solución de negocios de esta materia.

En 1827, a consecuencia de la crónica sequía que padecía, gran parte de nuestro suelo, se comenzaron a autorizar las importaciones de semillas para aliviar la necesidad del pueblo. El Decreto de 29 de marzo de aquel año permitía la introducción de maíces extranjeros en Yucatán y otros Estados litorales que se encontraran en las mismas circunstancias de escasez, por todo el tiempo que padecieron. Al efec-

to se eximía del pago de derechos de importación de diez barriles de harina extranjera por cada cien cargas de maíz que se introdujeran. La miseria de nuestro erario, por otra parte, y el continuo déficit de nuestras cuentas públicas originaron también una continua práctica de préstamos y ventas de bienes nacionales cuyos efectos se hicieron sentir bien pronto. El 10 de mayo de 1829 se ordenaba sacar a remate en almoneda pública todas las fincas, rústicas y urbanas, pertenecientes a los ramos de inquisición, temporalidades de jesuitas y monarcales, así como los capitales impuestos sobre los mismos bienes. Consideró para tomar ésta medida, que en estos bienes tenía la Federación un cuantioso capital muerto, del que el erario no sacaba competente producto ni tampoco a los particulares a quienes estaban entregadas algunas de dichas fincas, las cuales las destruían y esquilmban para obtener de ellas utilidades puramente personales con notable perjuicio de las mismas y de la hacienda pública.

Pocos movimientos de repartos de tierras a los pueblos y trabajadores del campo se notan en estos años. Es por ello que resulta necesario consignar cuando menos, que el 18 de abril de 1828 se había entregado en calidad de donación el Desierto viejo de los Carmelitas a los pueblos de San Bernabé, San Bartolomé y Santa Rosa, en el Distrito de San Angel, en una tercera parte de sus aguas y terrenos. Este reparto se haría entre los pobladores por partes iguales con la condición de cultivarlo y con pena de pérdida si al término de tres años se dejaba ocioso. Servía de titulación la misma Ley o Decreto que ordenaba el repartimiento.

Por septiembre de 1829, y a efecto de subvenir a los -- gastos provocados por la guerra contra los españoles, motivada por la expedición de Barradas se gravó el estado de las -- fincas rústicas por medio de la creación de un fondo para -- gastos extraordinarios. Entre los arbitrios para formar di-- cho fondo se establecía que los dueños de las fincas, tanto-- rústicas como urbanas, habrían de pagar el diez por ciento -- sobre arrendamiento actual, o un valor parecido en caso de -- que no estuvieren arrendadas. El pago debería hacerse por -- los tercios del año adelantado, en el pueblo a cuya jurisdicción perteneciesen las fincas, o por medio de libramientos -- pagaderos a la vista sobre la capital del Estado o territo-- rio respectivo. En aquella ocasión de perentoria urgencia -- nacional, se impusieron contribuciones; a los efectos de co-- mercio, licores y metales; a los almacenes tiendas, boticas-- y centros de diversión.

Preciso es decir que por estas mismas fechas se publicaba un Decreto por medio del cual quedaba abolida la esclavi-- tud en la República, echándose a cargo el gobierno la obligación de indemnizar a los propietarios por esta expropiación.

Antes de terminar el año de 1931 se iniciaba de una ma-- nera formal la investigación sobre el origen de la posesión-- y usufructo de los bienes de la iglesia en México, a lo cual dió pábulo el Decreto que expidiera en aquella fecha Don -- Francisco García, gobernador de Zacatecas, convocando públi-- camente a la formación de un trabajo histórico y crítico so-- bre dicha materia, ofreciendo un premio de medalla de oro y --

dos mil pesos a quien presentara la mejor disertación; las consecuencias que sucedieron a la expedición del referido decreto, rebasaron con creces la finalidad perseguida por el gobernador García. En efecto, Don Lorenzo de Zavala se apresuró a presentar un proyecto de exposición breve, pero de grandiosa concepción, mediante el cual proponía la institución del Crédito Público, aplicándole la masa de bienes eclesiásticos, calculada en aquel tiempo en más de ochenta millones de pesos, con cuyo manejo podía sanearse la economía mexicana y la elevaría a la prosperidad de las más poderosas naciones de entonces. El proyecto suponía la destrucción de los monopolios, la distribución de la propiedad raíz y, con un profundo sentido nacionalista, el aprovechamiento de la riqueza de México por los mexicanos, ya que desde entonces eran víctimas de su propia negligencia y de la voracidad extranjera. Muy a pesar, sin embargo de la antigüedad del proyecto y de la reconocida sagacidad y cultura de su autor, el intento no tuvo realización pues habiéndose descubierto las estrechas relaciones que ligaban a Zavala con los banqueros y que hicieron suponer la existencia de un negocio de carácter personal, Don Valentín Gómez Farfás impidió terminantemente su aplicación. Resultado también de la investigación propiciada por el Decreto del Gobernador de Zacatecas fué la disertación del Doctor José María Luis Mora, y con sus doctrinas disparó el más certero tiro a las inmunidades, a la independencia y al prestigio de que había gozado el clero. Dichas doctrinas influyeron poderosamente en el pensamiento oficial y constituyen importantes antecedentes que ilustran en gran parte el problema de la distribución de la tierra en cuya satisfacción operaron ochenta años después.

Ya en 1831 se había promulgado la Ley del 2 de marzo, - ordenando la formación del primer censo general de la Federación, dicho evento constituye un firme paso en el conocimiento verdadero de la situación del país. El Artículo 12 de la-Constitución así lo prescribía, y en él debía resultar mani-festada con posible exactitud la clasificación de población-de los Estados, Distritos y Territorios de la Nación.

Tres años después, en enero de 1834, los presbíteros -- indígenas Carlos Tepixtoco Abad y Epigmenio de la Piedra hi-cieron circular cuatro papeles impresos en Chicontla, con el marbete "Comandancia del Ejército Restaurador del Imperio de Moctezuma" en que se daban instrucciones para poner en práctica el Plan de la Monarquía Indígena, fechado el 2 de febrero siguiente, cuyo Artículo 33 estipulaba que "a todos los -pueblos que no tengan terrenos suficientes, ni el agua neces-aria con respecto a su población se les dará de esta la conveniente, y de aquel mil varas a cada viento; y por uno y --por otro se indemnizará justa y oportunamente a los propietarios de quienes se tomare" (1) finalmente, el Plan no tuvo -efecto.

Por último señalaré que existía una supuesta aristocracia, basada en la posesión de la tierra, integrada por hacendados cuya estancia en México es extraña. Se pasaban la mayor parte de su tiempo en Europa en tanto que sus propiedades quedaban al cuidado de administradores o testaferros.

(1) Francisco González de Cosío
Historia de la Tenencia de la Tierra y Explotación del
Campo en México S.R.A. 1982

Pero aunque parezca inverosímil, esa clase de terratenientes no era dueña del poder, pues este era privilegio casi exclusivo del clero, auténtico monopolista del poder y la riqueza, y aún de conciencias pudiera decirse, pues al clero corresponde la tarea de dirigir el pensamiento de la colonia; se puede decir sin incurrir en exageraciones que el clero ejercía funciones de Estado. Actividades administrativas como la salud pública son atendidas por la iglesia, lo cual propicia aún una fuerte influencia moral en la población, ligada por agradecimiento a esa facción.

En 1835 hay elecciones para el congreso y obtienen mayoría los Conservadores; en ese mismo año el Congreso se da facultades extraordinarias y se proclama Congreso Constituyente para expedir una nueva Constitución, en la que se establece la República Central. En este mismo año salen a la luz las bases para la nueva Constitución y como desarrollo de estas bases se expide.

b) Constitución de 1857

El Código Fundamental de la Nación expedido el 5 de febrero de 1857 sentó las bases que en rigor produjeron la transformación social pero que, por la presión de la crecida mayoría de liberales moderados, la reforma económica se vió obligada a esperar hasta 1917.

Por su importancia destaca el Artículo 27 el que señala que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución".

Se observa que los Constituyentes de 1856-1857 no pudieron sustraerse a la tesis de la filosofía liberal individualista, muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, por cuya razón el concepto que en materia de propiedad se consagró en el Código Político de 1857, es el clásico o romanista con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto constitucional señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el

consentimiento de sus titulares, mediando causa de utilidad pública y previa indemnización.

Un aberrante criterio interpretativo, adoptado en relación con el texto del Artículo 27 Constitucional y con el Artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas esgrimiendo un argumento sofisticado en el que se razonaba -- que habiendo la Ley decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de las comunidades indígenas, éstas deben legalmente considerarse inexistentes, trascendental error de interpretación jurídica que permitió, en años posteriores, el denuncia de tierras comunales como baldíos y el depojo de las mismas comunidades indígenas, sin que estos pudieran defender sus legítimos derechos por desconocerles su personalidad jurídica.

"Por ello como un aspecto negativo de la Constitución de 1857 se puede señalar el hecho de haber incorporado a los ejidos dentro de la desamortización desintegramos así la propiedad comunal que por siglos había logrado mantenerse".

(2)

A pesar del predominio de la tesis individualista en el constituyente de 1856-1857; se expusieron brillantes ideas de avanzado pensamiento social que causaron conmoción al expresar, entre otros pensamientos en el Congreso Constituyentes de 1856: "Que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos cuando estos podrían dar subsis--

(2) Política y Reforma Agraria.-SRA, Dirección General de Organización Ejidal, 1975, (Pág.18)

tencia a muchos millones de hombres y que en un pueblo numeroso la inmensa mayoría de ciudadanos se debate en la más -- horrenda pobreza sin propiedad, sin hogar, sin industria, -- sin trabajo".

Un pueblo de estas condiciones, no puede ser libre mientras existan constituciones y leyes que proclaman derechos abstractos, teorías bellísimas e impracticables como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. Arriaga advertía en su claro pensamiento la desigualdad existente en el país originada por la concentración de la tierra. Decía que no era posible constituir un gobierno popular, si -- millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos o en los campos desolados.

No obstante el claro planteamiento de Arriaga, los -- Constituyentes no lo entendieron y se aprobó el Artículo 27 Constitucional, anteriormente comentado el cual ya dije, -- está impregnado de ideas individualistas permitiendo con -- ello que a los grandes latifundistas de la época no les afectaran sus propiedades.

La aplicación de la Ley de desamortización, así como -- del Artículo 27 Constitucional en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra lo agravó, no obstante las buenas intenciones de los Legisladores ya que propiciaron la formación de grandes latifundios que posteriormente dió origen a la dictadura porfirista con las ya conocidas consecuencias de la hacienda.

Así como desaparecieron las propiedades rústicas y urbanas del clero, que fueron a parar a manos de los hacendados que ensancharon así sus dominios, muchas de las tierras comunales sufrieron los efectos de la Ley aumentando así las grandes extensiones de las haciendas o de los pequeños o medianos ranchos.

Si bien es cierto que la Ley de desamortización y la Constitución pretendieron dar movilidad al reparto de tierras, los hombres que participaron en dichas leyes demostraron falta de visión para el auténtico beneficio colectivo por el temor a las represalias del clero y el profundo sentimiento religioso del pueblo. La Iglesia viendo la posibilidad que la ley ofrecía desató una tremenda reacción ya que autorizó al clero mexicano a proceder en contra de dichas leyes, mediante la excomunión de todos aquellos que la apoyaron o que adquirieran los bienes de la Iglesia, en esta forma vuelve a sentirse su influencia, lo que motivó que se dictara en Veracruz, el 12 de julio de 1859, la Ley que prohibía al clero toda participación en la política del país, y la nacionalización de sus bienes; la llamada propiamente Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

Seguía preocupando al Gobierno de Juárez los problemas de la tenencia de la tierra, lo que da origen a la Ley del 20 de julio 1863 sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos que concede a todos los habitantes del país el derecho a denunciar y adquirir una extensión de tierra hasta de 2500

hectáreas, dando a los adjudicatarios facilidades de pago, con el fin de fomentar las pequeñas y medianas propiedades. Desgraciadamente esta Ley no tuvo el efecto esperado a causa de las condiciones que imperaban en el país.

c) Ley Agraria de 6 de Enero de 1915.

La Ley del 6 de Enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constituciona-- lista el mayor contingente esperado al justificar plena y -- ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva-- mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundio como sistema de explotación y ser-- vidumbre del campesinado.

Esta Ley trascendental para el desarrollo posterior del país, expedida en el Puerto de Veracruz por Don Venustiano - Carranza, fue redactada por el ilustre abogado poblano Luis - Cabrera. En sus considerandos se hace un talentoso resumen - del problema agrario concluyendo en el sentido de que es im-- perativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos - - afectando las grandes propiedades ya sea restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan-- desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que - estaban sometidos.

En sus doce Artículos declara nulas las enajenaciones, - concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron - terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tie-- rras a los pueblos; se decretó la nulidad de fraccionamien--

tos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos -- beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, y los Comités Particulares Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias, al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, pero faculta también a los Jefes Militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en primera instancia de los procedimientos agrarios.

La Comisión Nacional Agraria, funcionaba como Tribunal-revisor para la aprobación de las decisiones de las Autoridades de los Territorios y de los Estados, para que el Ejecutivo de la Unión expidiera los títulos de propiedad.

La Ley de 6 de Enero de 1915, en mérito a su trascendencia social económica y política, es elevada al rango de Ley-Constitucional por el Artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva este rango hasta el 10 de Enero de 1934 en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada, -- aún cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto del mencionado Artículo.

Esta Ley y el Artículo 27 Constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación, y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo.

"La guerra civil en que se debatía México, obstaculizó la aplicación de esta Ley y no tenemos noticias que durante 1915, se hayan restituido o dotado tierras; sólo en 1916 -- por ambos procedimientos se alcanzó una cifra superior a -- mil doscientas hectáreas". (3)

(3) Lucio Mendieta y Núñez: El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 13a. Edición; Mexico 1975

d) Congreso Constituyente de 1917.

Artículo 27 Constitucional.

La Constitución Política tiene como antecedente directo e inmediato la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento Social del Siglo XX en el mundo. La Revolución, surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de treinta años del General -- Porfirio Díaz, y aún cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION", sin embargo, fueron condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en -- las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, lo mismo el pueblo mayoritario que habitaba en el campo, que los obreros de las ciudades o zonas industriales, las que determinaron el mayor contingente humano a la causa de la Revolución. (4)

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, abandonada por Don Venustiano Carranza, como justa reacción a la usurpación de Victoriano Huerta, en el mes de septiembre de 1916 Carranza convocó al Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro con la finalidad de reformar la Constitución de 1857, que había regido durante sesenta años.

Las reformas estaban encauzadas a modificar la constitución en aquellos preceptos que ya no se ajustaban a las neces

(4) Raúl Lemus García: "Derecho Agrario Mexicano".
Editorial LIMSA, México 1978. (Pág. 319)

sidades y aspiraciones populares; pero en realidad el contenido de este proyecto, proponía únicamente cambios políticos en cuanto a la forma de gobierno, como lo expresé anteriormente ya que en ningún momento respondían a las exigencias de la masa campesina que pedía la reivindicación de sus derechos usurpados.

La tibieza de este proyecto de reformas se manifestó -- principalmente en las propuestas tendientes a modificar el Artículo 27 de la Constitución de 1857, cuyos aspectos pueden resumirse en la siguiente forma:

- Se concedían a la autoridad administrativa facultades expresas para intervenir en los casos de expropiación para uso público.
- Se niega a las corporaciones religiosas el derecho a imponer capitales sobre bienes raíces.
- Se prohíbe que las instituciones de beneficencia y privadas adquieran bienes raíces y a las corporaciones religiosas, así como a sus miembros, tenerlos en su patrimonio o bajo su dirección o administración.
- Se autoriza a los pueblos al disfrute en común de sus ejidos en tanto se realiza su parcelación conforme a la ley que al efecto se expida.
- Se propone que las expropiaciones se lleven a cabo previa indemnización.

El Congreso formado por representantes de las tendencias sociales en lucha, se manifestó en dos grupos, uno formado por lo que habían elaborado al proyecto de reformas que proponía Carranza; entre ellos, el Ingeniero Pastor Rouaix en -

calidad de presidente de la comisión en la que colaboraron Luis M. Rojas, Félix Palavicini, José Natividad Macías, Alfonso Gravioto, Hilario Medina, Luis T. Navarro, Julián Adame, Enrique A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez Escobar y Rubén Martí. (5)

En sentido opuesto el otro grupo estaba encabezado por el General Francisco J. Mújica, quien presidía la Comisión y que fueron los que elaboraron el proyecto definitivo que se presentó a consideración del Congreso Constituyente; los miembros de esta comisión fueron Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis G. Monzón y fueron los representantes del movimiento obrero y del ejército constitucionalista. (6) Grupo que siempre pugnó por cambios radicales -- que respondieron a las exigencias de las masas, por lo que se opuso a las reformas tibias que se pretendían del congreso, al lograr que fueran rechazadas las reformas propuestas y que en su lugar diera a las exigencias del pueblo y resolviera el problema fundamental de aquella época, que era la distribución de la tierra, la cual debía estar basada en -- los derechos de la Nación y en el interés público.

De esta manera el congreso se declara en sesión permanente y se forman comisiones para elaborar los preceptos de la nueva Constitución que se someterían a la discusión y -- aprobación de la asamblea.

(5) Ingeniero Pastor Rouaix. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Puebla 1945. (Pág.125)

(6) Ingeniero Pastor Rouaix. Ibidem (Pág.166)

La existencia de estos dos grupos ideológicos suscitó - interesantes debates en el seno del congreso sobresaliendo - los que motivaron el proyecto presentado por la comisión encargada de elaborar el Artículo 27 Constitucional y dentro - de estos cabe destacar el que originó los párrafos que se -- refieren a la capacidad de las corporaciones de poblaciones - que les pertenecieran o que se les restituyeran; a la incapacidad de otras corporaciones para poseer bienes; el que declaraba la nulidad de todas las diligencias, disposiciones, - resoluciones, y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remates que hu-- bieren privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existieren todavía desde la Ley del 25 de Junio de 1856.

Del mismo modo disponía que fueran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones, que tuvieran lugar en lo sucesivo y produjeran iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, les serían restituidas con arreglo al Decreto de 6 de Enero de 1915, que continuaría en rigor como Ley Constitucional.

En caso de arreglo a dicho decreto y no procediera por vía restitutoria la adjudicación de tierras que hubieran solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, se les -- otorgarían aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejara de asignárseles las que necesitaren. Se exceptuaban de la nulidad antes referida únicamente las tierras

que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excediera de 50 hectáreas. El exceso sobre esa superficie debería ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

Todas las Leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretaran, serían de inmediata ejecución por la autoridad administrativa, y sólo los miembros de la comunidad tendrían derechos sobre los mismos terrenos.

El grupo conservador impugnó el contenido de los párrafos anteriores, pidiendo al Congreso examinar el pasado buscando en él lo que perjudicara al ideal de los principios revolucionarios, afirmando que no tenían el derecho de vulnerar el pasado histórico, porque era y había sido el fundamento de las instituciones existentes en esa época, asentadas en el principio de la propiedad privada.

Argumentaban que la Constitución que se estaba elaborando en términos técnicos, se llamaba retroactiva, es decir que volvía al pasado, que retrocedía 60 años y que si en ese momento, teniendo la suma de poderes, que el pueblo les había dado para reconstruirlo, debían meditar si acaso podrían hacerlo, considerando el problema desde el punto de vista de justicia, de moral y de estabilidad pública, debiendo para el futuro estabilidad pública, y establecimiento de reglas prácticas que resolvieran los problemas del pasa-

do, pero no con un principio destructor que alterara el régimen de la propiedad individual; que no había de reconocerse personalidad jurídica, ni política, a las comunidades, pueblos y rancherías.

En consecuencia el grupo encabezado por el General Mújica rebatió a los conservadores con sólidas razones, argumentando que si para entender las objeciones hechas a los párrafos en discusión, habrían de transportarse a la historia o al origen de la propiedad, bien sabido era que todos los pueblos en general, tenían lo que se llamaba el fundo legal destinado a la zona de urbanización, los ejidos que se disfrutaban en mancomún y algunas veces tenían tierras y bosques que se les habían dado por concesión de los Virreyes.

Que la Ley del 25 de junio de 1856, había abolido la propiedad en mancomún, porque la consideró contraria a los principios económicos; declarando así que en lo sucesivo no habría terrenos poseídos en mancomún de tal manera que los ejidos de los pueblos por tener estas características, entraron bajo la sanción de dicha Ley que ordenó fueran repartidos, acción que en algunos pueblos se realizó y en otros no llegó a efectuarse. Las operaciones que se habían realizado en virtud de estos repartimientos se consideraban válidas hasta esa fecha y los títulos que se habían extendido a los poseedores de esas tierras repartidas eran legales.

Pedían que se analizarán los derechos y diversos métodos que fueron utilizados para despojar a los pueblos de sus tierras, pues en algunos casos los propietarios colindantes se apoderaron de estos terrenos presionándolos de diversa manera. Otro método se presentó cuando las compañías deslindadoras o individuos autorizados expresamente determinaron, que esos terrenos no habían salido del dominio de la Nación y despojaron de ellos a los pueblos por falta de títulos escritos.

Habría que recordar también que en esa época de la colonia, se respetaron las propiedades que de antaño tenían los pueblos de indios, y que en algunos casos el Virrey no les otorgaba ninguna concesión o merced por escrito, ya que bastaba la información testimonial de que poseían los indígenas aquellos terrenos, para que la corona los protegiera en la posesión. Otras veces los pueblos habían tenido ordinariamente mercedes o concesiones otorgadas por los virreyes, de los cuales se les había extendido constancias, pero en el transcurso del tiempo se habían perdido esos documentos y por tal motivo se incorporaron esos terrenos a los baldíos o las haciendas colindantes.

Concluían diciendo que estos casos demostraban que los terrenos indivisos de los pueblos no habían podido legalmente salir del dominio de las comunidades, les pertenecían por derecho, aunque los hubieren perdido de hecho, y por lo tanto nadie había podido adquirirlos legalmente. Que lo único que estaban haciendo era reconocer esta verdad al declarar, nulos todos los actos cuyo resultado fue privar a los pueblos

de sus terrenos, y que una vez restituidos los ejidos se disfrutarían en común por los vecinos de los pueblos, terrenos que no se podrían enajenar, y que hecho el análisis de esta situación desde un punto de vista histórico, los argumentos que había expuesto el grupo conservador no tenían consistencia y por lo tanto, esas propiedades habrían de reivindicarse a sus legítimos dueños, ya que fueron despojados al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, que hicieran suyas esas injusticias y devolvieran a cada quien lo suyo, y si para ello estorbaba una ley habría que destruirla.

No obstante esas discrepancias, después de largos debates y hechas las modificaciones que creyeron necesarias al proyecto, este se aprobó y al ser promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1917, había de surgir el artículo 27 junto con los artículos 3o., 123 y 130, como testimonio legal producto de la lucha entre las masas populares y la oligarquía de esa época, sentándose en dicho precepto el fundamento legal de nuestra reforma agraria, cuyos aspectos sobresalientes son:

- a).- El principio fundamental de que la propiedad de las tierras, bosques y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

- b).- El derecho permanente que tiene el estado para imponerle a la propiedad privada las modalidades -- que dicte el interés público.

- c).- El derecho de que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, las obtengan mediante restitución, dotación, ampliación, creándose así el derecho de propiedad con significado social.

- d).- Fraccionamiento del latifundio y garantía de la - auténtica pequeña propiedad cuya extensión ha variado en las diversas épocas, tomándose en cuenta calidad, cantidad y destino de las tierras.

- e).- Declara el dominio inalienable e imprescriptible - de la nación sobre los minerales del subsuelo (petróleo, carbón, metales, etc.) y las aguas, disponiendo que sólo podía otorgarse concesiones para su explotación.

- f).- Establece que las expropiaciones se llevarían a cabo mediante indemnización, principio que haría posible el reparto de la tierra.

Es evidente que en la aprobación de este precepto, influyó la existencia de la "Ley Palafox" ya que había necesidad de dotar al gobierno central de un programa para hacer - frente a la influencia zapatista.

Por otra parte también tuvo influencia el apoyo indirecto que dió Obregón a los constituyentes encabezados por el General Mújica, porque comprendía, que para consolidar los triunfos militares habría que aceptar las proposiciones de este grupo. En este sentido influyó la toma de Torreón, por parte de Francisco Villa, el 22 de diciembre de 1916, lo que indicaba todavía el descontento de las masas campesinas por la política reaccionaria que estaba llevando a cabo el constitucionalismo.

Aprobada la constitución se convocó a elecciones para elegir los diputados al congreso y al Presidente de la República, las cuales se efectuaron en todo el país, menos en el Estado de Morelos, donde dominaban los zapatistas; surge electo como Presidente Venustiano Carranza, quien, también asume la Secretaría de Guerra ante la renuncia de Alvaro Obregón que se había retirado transitoriamente de la actividad política y roto sus vínculos con el Primer Jefe.

La política de Carranza en el aspecto externo, sigue manteniendo su independencia frente a las presiones estadounidenses, y en el interno reprimiendo a las masas, tiende a restaurar el antiguo orden, desviándose de las disposiciones de la Constitución de 1917.

Con Carranza, el campesino que recibía tierra, debía comprometerse, a pagar indemnización que la Nación, a su vez, cubriría a los propietarios expropiados.

En tal sentido la Comisión Nacional Agraria expidió el 31 de enero de 1919 la Circular No.34, y posteriormente el

10 de enero de 1920 se promulgó la Ley que crea la Deuda Pública Agraria.

También la Comisión Nacional Agraria fijó en 50 hectáreas la superficie máxima de la pequeña propiedad.

Con estas medidas Carranza prácticamente detuvo el reparto de la tierra, favoreciendo objetivamente la existencia del latifundio; provocando la airada respuesta de Zapata y facilitando la rebelión que encabezara Obregón.

En esta etapa se consuman el asesinato de Zapata y el fusilamiento de Felipe Angeles, hechos que inciden desfavorablemente en el movimiento campesino del Sur y del Norte.

En este orden de ideas, al plantearse la sucesión presidencial, frente a la candidatura del Ing. Bonillas, representante del carrancismo, se presenta Alvaro Obregón como punto de confluencia de los resabios del zapatismo, de la facción liberal del ejército y el movimiento obrero. De este conflicto, que concluye con la muerte de Carranza en Tlaxcalantongo surge el Plan de Agua Prieta, vinculando el triunvirato sonorenses; Obregón, de la Huerta y Calles.

Adolfo de la Huerta ocupa interinamente la Presidencia de la República, acelera la entrega de la tierra y promulga la Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920, en la que declara "de utilidad pública el cultivo de las mismas por lo cual la nación puede en todo momento utilizar temporalmente para fines agrícolas aquellas que fuesen laborables -

y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaran".

El artículo 27, Norma Constitucional que por los términos generales en que está concebido y por su evidente espíritu de Justicia Social, otorga al Estado Mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan, a lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema Jurídico Mexicano.

CUADRO SINOPTICO SOBRE EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Párrafos

I.- Propiedad originaria de la Nación

II.- Expropiación por causas de utilidad pública.

III.- a).-Modalidades a la propiedad

b).-Regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación.

c).-Distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar de su conservación.

d).-Ordenar los Asentamientos Humanos.

e).-Organizar la explotación colectiva en ejidos y comunidades.

f).-Fraccionar los latifundios.

g).-Dotar a los Núcleos de Población de tierras, bosques y aguas.

h).-Fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación.

IV.- El dominio directo de los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental y zócalo submarino de las islas, así como el espacio aéreo situado --

sobre el territorio nacional en la extensión, y términos que fije el Derecho Internacional, corresponde a la nación.

V.- Las aguas de los mares, lagunas, esteros, ríos y corrientes, etc., en los términos de la fracción V son del dominio directo de la Nación.

VI.- El dominio de la Nación sobre los recursos a que se refieren los párrafos IV y V del artículo 27 constitucional, es inalienable e imprescriptible y su aprovechamiento por particulares, en caso de que proceda, requiere concesión del Estado. La explotación del petróleo y de la energía eléctrica se hará directamente por el Estado.

VII.- Corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para fines pacíficos.

VIII.- La Nación ejerce soberanía y jurisdicción en la zona económica exclusiva de 200 millas nauticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el Mar Territorial.

IX.- La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se rige por las siguientes prescripciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derechos para adquirir el dominio, de las tierras, aguas y sus -

accesiones. Los extranjeros pueden tener el mismo derecho, si renuncian a la protección de sus gobiernos. En una faja de 100 kilómetros en las -- fronteras y 50 en las playas, no podrán adquirir el dominio sobre tierras o aguas. En reciprocidad el Estado podrá autorizar a gobiernos extranjeros para adquirir inmuebles destinados al servicio de embajadas y legaciones.

- 2.- Las asociaciones religiosas, cualquiera que sea su credo, no pueden adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni tener capitales impuestos sobre ellos. Se concede acción popular para denunciar los bienes raíces en poder directo o por, interpósita persona de tales asociaciones. Los templos dedicados al culto público son propiedad de la Nación.
- 3.- Las instituciones de beneficencia pública o privada sólo podrán adquirir los bienes raíces destinados directa e inmediatamente al objeto de la -- institución.
- 4.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer ni administrar fincas rústicas. Podrán adquirir los terrenos estrictamente -- necesarios para cumplir sus objetivos sociales.
- 5.- Los bancos autorizados podrán tener capitales impuestos sobre fincas rústicas y urbanas conforme-

a las leyes de la Materia, pero no podrán tener propiedad o administración más que aquellos inmuebles para su objeto directo.

- 6.- Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administración más bienes raíces que los edificios destinados directamente al objeto de la institución, con excepción de los núcleos de población dotados o restituidos. Los Estados, Distrito Federal y Municipios tienen plena capacidad, para adquirir y poseer 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 previo el procedimiento correspondiente, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.
- 7.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les haya restituido o restituyeren. Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales.
- 8.- Se declaran nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones diligencias de apeo y deslinde, ventas transacciones o remates, mediante-

los cuales se hayan invadido u ocupado ilegitimamente tierras aguas y montes de ejidos o comunidades. Se exceptúan de esta nulidad las tierras-tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 en extensión no mayor de 50 hectáreas, poseída, a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años.

- 9.- Declara la nulidad de los parcelamientos hechos con apariencia de legítimos entre los vecinos de un núcleo de población en que haya habido error o vicio.
- 10.- Reitera el derecho de los núcleos de población para ser dotados con tierras, montes y aguas en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, facultando al Estado para expropiar las fincas que se encuentren próximas a los poblados interesados. Determina que en ningún caso se deje de conceder a los núcleos agrarios la extensión que necesiten y fija en 10 hectáreas de riego, o sus equivalentes la unidad individual de dotación.
- 11.- Instituye los siguientes organismos agrarios: a) Cuerpo Consultivo Agrario; b).- Comisiones Agrarias Mixtas, c).- Comites Particulares Ejecuti--vos, d) Comisariados Ejidales.

- 12.- Regula el procedimiento de primera instancia en materia de dotación y restitución de tierras y aguas que culminan con el mandamiento del gobernador.
- 13.- Norma el procedimiento de segunda instancia de las acciones a que alude la fracción décima segunda, que culmina con la resolución del C. Presidente de la República, como suprema autoridad agraria.
- 14.- Los propietarios afectados con las resoluciones agrarias, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Están facultados solamente para reclamar la indemnización en el plazo de un año, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover juicio de amparo contra la afectación agraria ilegal.
- 15.- Las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias incurrirán en responsabilidad por afectar la pequeña propiedad que es de 100 hectáreas de riego o humedad de primera; 200 hectáreas con cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales. Así como la superficie necesaria para mantener hasta 500 ca

cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Los predios con certificado de inafectabilidad, cuya calidad de las tierras sea mejorada por -- obras ejecutadas por sus dueños, aún cuando rebasen los máximos señalados por la constitución, no podrán ser objeto de afectación siempre que reúnan los requisitos que fije la ley.

16.- Deberán fraccionarse en el momento de ejecutarse la resolución presidencial conforme a las leyes reglamentarias, las tierras que deben ser objeto de adjudicación individual.

17.- 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 realizar los fraccionamientos; de los excedentes, en la inteligencia de que no se autorizará ningún fraccionamiento mientras no hayan quedado satisfechas -- las necesidades agrarias de los poblados inmediatos, tramitándose de oficio y en plazo perentorio los expedientes agrarios. Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estarán sujetos a embargo ni a ningún gravamen.

18.- El ejecutivo de la Unión está facultado para declarar nulos todos los contratos y conseciones-
hechas por los gobiernos anteriores desde el --
año 1876 que hayan tenido como consecuencia el-
acaparamiento de tierras, aguas y riquezas natuu
rales de la Nación con grave perjuicio para el-
interés público.

e) Período de Alvaro Obregón

La primera disposición agraria del General Alvaro Obregón al asumir la Presidencia de la República fue la promulgación de la Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920.

Esta ley se significa por ser la primera ley reglamentaria de la ley del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de 1917, y contiene entre otras de sus disposiciones: Las normas conforme a las cuales deben entenderse -- los procesos de restituciones y dotaciones de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades. En los términos de este ordenamiento y con motivo de las condiciones -- en que se encontraba el país, se elimina la intervención de los jefes militares para efectuar el reparto y dotación de tierras.

"La finalidad de las restituciones y dotaciones consistía en último término, en el repartimiento de tierras; pero como ésta finalidad estaba todavía muy lejos de lograrse, la propia ley establecía que mientras tanto los pueblos, rancherías, condueñazgos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población disfrutarán en comunidad de las tierras que les pertenescan". (7)

La forma de disfrute de la tenencia de la tierra en forma comunal consistió en la creación y funcionamiento de las-

(7) Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.

Juntas de aprovechamiento de los ejidos, integradas por cinco miembros de la comunidad respectiva mediante elección que había de realizarse cada año. Estas Juntas tenían como misión representar a la comunidad para el pago de contribuciones; así como el de distribuir la tierra en orden a su cultivo para cada uno de los miembros de la comunidad y sobre normas equitativas para que todos contribuyan por igual al trabajo y a los gastos; vigilar lo relativo a la conservación de los bosques, al uso de los pastos y la utilización de las aguas. Las controversias se resolvían por medio de las comisiones locales y la Comisión Nacional expediría las reglas para el funcionamiento de estas juntas de aprovechamiento de los ejidos.

Establece por primera vez, aunque en forma muy vaga, la extensión de los ejidos sin lograrlo en forma definitiva. Toma como base el salario, indicando que el mínimo de tierra será tal, que debe producir a cada jefe de familia una utilidad diaria que iguale al doble del jornal medio en la región, no tomando en consideración la circunstancia de que en México siempre se han pagado en la agricultura jornales bastante bajos que en ningún modo, ni aún el doble del mismo pueden satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia.

La mencionada Ley expresa que no sería posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados; se auspicia con ello el aumento y retraso de trámites que obstaculizaban la urgente solución del reparto agrario.

En la práctica esta Ley retardó el reparto agrario, en virtud de que, con apoyo en las reformas a los Artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915 realizadas por decreto de 19 de septiembre de 1916, declaraban improcedente la ejecución de las resoluciones restitutorias y dotatorias -- provisionales, lo que provocó un hondo malestar entre el -- campesinado, por lo dilatado de los procedimientos y los recursos utilizados por los latifundistas afectados que impedían la aplicación firme y expedita de las leyes de la reforma agraria. Estas circunstancias determinan la abolición de la Ley de Ejidos. (8)

Con fecha 22 de noviembre de 1921 el Congreso de la -- Unión expidió un decreto que fue publicado en el diario oficial el 17 de abril de 1922, derogando la Ley de Ejidos, -- con él se restablecieron las dotaciones y restituciones provisionales.

El mencionado decreto sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria al facultar al Ejecutivo en su Artículo 3°, para dictar todas las disposiciones conducentes a reglamentar y reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias.

Con la derogación de la Ley de Ejidos, desaparecieron las Juntas de aprovechamiento de los ejidos, creandose a favor de las comunidades, con base en el Artículo IV del decreto, una institución de protección al campesino llamada --

(8) Raúl Lemus García: Derecho Agrario Mexicano; Editorial LIMSA, México, 1978 (Pág. 390)

Procuraduría de pueblos en cada Entidad Federativa, como dependencia de la Comisión Nacional Agraria y cuyas funciones consistían en asesorar y orientar a los grupos peticionarios acerca de la forma como debían tramitar y agilizar la pronta solución de sus expedientes agrarios. (9)

El decreto de referencia constituye un nuevo avance en el proceso de perfeccionamiento de la legislación agraria y da origen a la expedición del reglamento agrario del 17 de abril de 1922 que enseguida menciono.

En uso de la facultad que le concedió el decreto de 22 de noviembre de 1921 en su Artículo 3º, el ejecutivo federal expidió un reglamento agrario el 17 de abril de 1922, en el que se destacan dos nuevos conceptos: Parcela ejidal y pequeña propiedad inafectable.

En lo referente a la extensión de la parcela ejidal, se manifestaba que cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, sería dotado de 3 a 5 hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de 4 a 6 en los de temporal con regular y abundante precipitación pluvial; y, de 6 a 8 en los terrenos de mal temporal. (10) Respecto a la pequeña propiedad la legislación existente hasta ese entonces era deficiente porque, aunque el Artículo 27 constitucional mandaba respetarla, ésta no estaba definida; ni la Comisión Nacional Agraria, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegaron a establecer

(9) López Gallo Manuel:

Economía Política en la Historia de México
Editorial Grijalbo S.A. México 1967 (Pag.46)

(10) Raúl Lemus García: Derecho Agrario Mexicano

(Sinópsis Histórica) Editorial LIMSA; México 1978 (Pag.393)

un criterio firme sobre el particular; y fue con el reglamento agrario, cuando se esclareció este aspecto, al señalar en su artículo 14 que se exceptuaban de afectación las siguientes propiedades:

- Las que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de temporal.
- Las que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de temporal.
- Las que tuvieran una extensión no mayor de 500 hectáreas en terreno de temporal o de otras clases.
- Las propiedades que por su naturaleza presentaron una unidad agrícola industrial en explotación, en este caso los dueños de las propiedades deberían ceder una superficie igual a la que les correspondería entregar en terrenos de buena calidad y en lugar más inmediato posible.

Se concluye que el reglamento agrario tiende a lograr celeridad en los trámites agrarios que permitan impulsar el reparto de tierras a los pobladores con derechos, sin embargo determina que sólo gozarán de los derechos agrarios las poblaciones que acrediten incorporarse en alguna de las categorías políticas fijadas por la ley, lo cual perjudicó a muchos grupos que no tenían dicha categoría. Señala con toda precisión, la unidad de dotación y fija los límites de la propiedad inafectable. (11)

El 2 de enero de 1922 se publicó el reglamento de la expedición y amortización de la deuda pública agraria, ahí se ordenó que el precio a pagar por las tierras expropiadas no

(11) Raúl Lemus García:

Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica)
Editorial LIMSA, México 1978, (Pág. 394)

excedería el valor fiscal declarado por el dueño, aumentando el 10%.

En 1923, el 12 de julio, se expidió un decreto que - - creó en los ejidos los comités administrativos facultados para recibir las tierras y administrar la explotación agrícola, tales comités distribuirían las labores del campo, venderían los productos y repartirían los rendimientos con la aprobación de la mayoría de los labriegos reunidos en - asamblea general.

f) Período de Plutarco Elías Calles.

El General Plutarco Elías Calles, quien asumió la Presidencia de la República el 1° de diciembre de 1924, tuvo una clara visión sobre la reforma agraria, ya que en varias ocasiones manifestó su propósito de resolver el problema agrario poniendo a disposición del campesino tierras, agua, crédito suficiente, enseñanza agrícola de conformidad con el progreso técnico, maquinaria y otros elementos que facilitarían la explotación agrícola nacional.

Su obra legislativa se inició con la ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 19 de diciembre de 1925 y la ley del patrimonio ejidal de 25 de agosto de 1927 que reformó y substituyó a la primera.

Esta Ley de 1925 consta de 25 Artículos que se distribuyen en tres capítulos:

- I.- De las tierras ejidales y de su administración..
- II.- De la repartición de tierras a los vecinos de los - - pueblos.
- III.- Disposiciones generales.

Se pretendía fomentar el interés del ejidatario en -- el mejoramiento agrícola de su parcela, junto con el alicien -- te de invertir capital y trabajo; por tal razón la unidad -- de los cultivos, tendría que considerarse como un patrimonio familiar; la condición para usufructuar la tierra con plena-

seguridad, era llenar determinados requisitos, la principal exigencia era ponerla en cultivo y no abandonarla.

Los campesinos estarían en posesión de la tierra como ejidatarios y en sus parcelas podrían construir todo lo que fuera necesario para su explotación, introduciendo en éstas, las mejoras agrícolas que sus esfuerzos e inteligencia les permitiera.

Dicha Ley instituye a los comisariados ejidales como órganos representativos de los núcleos de población ejidal y dentro de sus obligaciones, destaca por su importancia, - el responder como cualquier mandatario de los resultados de su gestión y caucionar su manejo.

Respecto a la naturaleza de la propiedad ejidal, el núcleo de la población que obtuvo la restitución o dotación adquiere la propiedad comunal de los bosques, tierras y -- aguas, objeto de las mismas; pero respecto a las tierras de cultivo hasta en tanto no se parcelen y son objeto de adjudicación individual, los ejidatarios no concretizan sus -- derechos. (12)

Aspecto importante de comentar es la situación de que la parcela como patrimonio familiar inalienable e imprescriptible, por lo que no podría ser objeto de compra-venta, hipoteca, arrendamiento, aparcería, anticrecis o censos. (13)

(12) Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, Editorial LIMSA México 1978 (Pag.396)

(13) Manuel López Gallo, Economía y Política en la Historia de México, Editorial Grijalba S.A. Méx. 1967 (Pag.68)

La Ley de 25 de agosto de 1927 modifica la del 19 de diciembre de 1925; en su Artículo 7 se crea un nuevo órgano de los ejidatarios que es el consejo de vigilancia integrada por tres miembros, con la facultad de vigilar los -- actos del comisariado ejidal, revisar periódicamente la -- contabilidad y hacer del conocimiento de la Secretaría de Agricultura las anomalías descubiertas.

Estas leyes que regulan el patrimonio ejidal vienen a sentar las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Crean el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia como órganos internos encargados de la representación, dirección y vigilancia del ejido. Es tablecen el registro Agrario Nacional y determinan la naturaleza de la propiedad ejidal, ya comunal o parcelaria, en el sentido de que es inalienable, imprescriptible, inembargable, intransmisible y no se puede explotar indirectamente salvo en los casos de excepción establecidos en la propia ley.

La Ley del Crédito Agrícola, publicada el 10 de febrero de 1926, tendía a organizar un Sistema Nacional de Financiamiento para la agricultura, mediante la creación de un banco con sede en la capital de la República y de sociedades regionales de créditos constituidos por pequeños labradores y ejidatarios.

Con base en esta Ley se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones empezaron el 1° de marzo de 1926.

El 23 de abril de 1927 se expidió la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional; esta Ley tiene dos objetivos principales: por un lado definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras que el reglamento agrario y la ley de ejidos establecieron como requisitos para que los núcleos de población pudieran ejercitar una acción agraria y a los que el Artículo 27 de la Constitución daba el nombre de pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones; por otro lado transforma el fatídico procedimiento administrativo en un verdadero juicio político ante las autoridades agrarias, con acatamiento a lo ordenado en los Artículos 14 y 16 de la Constitución. (14)

En esta Ley aparece como novedad la palabra "poblado" su autor el Lic. Bassols, la define como el conjunto de seres humanos que viven de generación en generación en un sitio determinado y que desarrollan todas las manifestaciones de una vida común en el lugar que ocupan y dentro de las -- corporaciones que forman.

Asimismo, se establece un concepto nuevo de pequeña -- propiedad, que modifica en forma radical el sistema del reglamento agrario, determinando que la pequeña propiedad es una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual.

Se toma en cuenta para señalar la superficie de la par

(14) Narciso Bassols: La Nueva Ley Agraria. México 1927. (Pág. 58)

cela de dotación individual, el criterio de calidad de las tierras; por ejemplo en tierras de riego será de dos o tres hectáreas y en tierras de temporal de tercera podría ser -- hasta de nueve hectáreas. En definitiva señala una extensión de 150 hectáreas en cualquier clase de tierras.

Con esta ley, se sentaron los lineamientos básicos a - que se sujetarán los procedimientos agrarios con el objeto de ajustarlos a nuestro régimen constitucional en materia - agraria, como la ampliación de ejidos, el cambio de localización, reglas para determinar la validez de fraccionamiento de propiedades afectables, y un cuerpo de disposiciones - en materia de responsabilidad de los funcionarios agrarios.
(15)

Con el año de 1928 finalizó el período de gobierno del General Plutarco Elias Calles, caracterizado por buscar la solución integral al problema agrario en nuestro país.

(15) Raúl Lemús García
OP. Cit (Pag. 402)

g) Período de Emilio Portes Gil.

El 1º de diciembre de 1928 toma posesión de la presidencia de la República el Lic. Emilio Portes Gil, quien cesa en sus funciones el 5 de febrero de 1930.

El 17 de enero de 1929, este gobierno expide un decreto por el cual se adiciona y reforma la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, de 11 de agosto de 1927; con estas reformas a la ley se negó capacidad agraria a los peones acacillados, a los empleados públicos federales, de los estados, empleados particulares con sueldo mayor de \$ 75.00 mensuales y a quienes tengan un capital dedicado a la agricultura, al comercio o a la industria mayor de \$ 2,500.00.

El 21 de marzo de 1929 se expide la ley de dotación y restitución de tierras y aguas; esta ley incorpora a su texto las reformas y adiciones a la ley del 11 de agosto de 1927 contenidas en el decreto del 17 de enero de 1929 e introduce algunas modificaciones en materia de procedimientos, especialmente en el renglón de términos. Es reformada por decreto de 26 de diciembre de 1930 y del 29 de diciembre de 1932 y es abrogada por el código agrario del 22 de marzo de 1934.

Este período se caracteriza por la importancia que da al problema agrario, pues no obstante lo corto de su ejercicio, se hizo una mayor repartición de tierras por restitución o dotación, que en el período inmediato anterior.

h) Período de Pascual Ortiz Rubio.

El 5 de febrero de 1930 toma posesión como Presidente de la República el General Pascual Ortiz Rubio.

Las disposiciones Legislativas más importantes en materia agraria que se expidieron durante este período, fueron pocas, restándosele importancia al problema agrario de la época.

El 26 de diciembre de 1930 se expide un decreto por el cual se modifica la ley sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 21 de marzo de 1929.

En la misma fecha se expide otro decreto por el cual se modifica la ley reglamentaria sobre repartición de tierras Ejidales y constitución del Patrimonio Ejidal.

El 23 de diciembre de 1931 se expide el decreto que reforma el Artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Este decreto adquiere importancia sólo por el hecho de reformar uno de los artículos de la ley fundamental de la reforma Agraria, en el sentido que los propietarios de tierras que eran afectados por resoluciones agrarias, no tendrían ya recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones; esta reforma vino posteriormente a constituir el primero y segundo párrafo de la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional.

i) Período de Abelardo L. Rodríguez.

El 30 de septiembre de 1932 sube al poder como Presidente Constitucional sustituto, el General Abelardo L. Rodríguez; y su primer acto legislativo en materia agraria es el Decreto de 27 de diciembre de 1932 en que reforma la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas.

Al día siguiente se expide un Decreto por el que se concede un plazo para presentar alegatos contra las resoluciones agrarias provisionales. Por Decreto de 30 de diciembre de 1933, se reforma el Artículo 27 de la constitución política; así mismo por Decreto de 15 de enero de 1934, se crea el Departamento Agrario.

La disposición legislativa más importante en materia agraria que se realiza durante éste período de gobierno, es la expedición del código agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934.

Este código introduce notables innovaciones en el régimen agrario, siendo las más importantes las siguientes:

- Reglamenta al Nuevo Departamento Agrario, en lugar de la antigua Comisión Nacional Agraria.
- Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.
- Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.

- Considera como una sola propiedad los diversos predios que, aunque aislados, sean de un mismo dueño, y los -- que sean de varios dueños proindivisos.
- Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados.
- La superficie de la parcela sería de 4 hectáreas de -- riego u 8 de temporal.
- Considera inafectable por vía de dotación hasta 150 - hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrían reducirse a 100 y 200 respectivamente si en el radio - de 7 kilometros no hubiera tierras afectables.
- En materia de ampliación de ejidos suprime el término- de 10 años que fijaba la Ley anterior para que se pro- cediese.
- Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, la creación de nuevos centros de población- agrícola.
- Declara que los derechos de los núcleos de población - sobre los bienes agrarios, así como los que correspon- den individualmente a bienes agrarios, así como los -- que corresponden individualmente a ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembar- gables.
- Establece los llamados Distrito Ejidales que son unida- des económicas de explotación en la que se asocian eji- datarios y propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia Ley.
- En materia de procedimientos la tendencia del primer - Código Agrario es la de simplificar y expeditar los --

trámites agrarios para favorecer al sector campesino. -Resulta novedosa también la inclusión de un capítulo específico en materia de responsabilidades y sanciones.

Podemos afirmar que su importancia resulta aún más -- por la unificación de disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos, presentados todos en un sólo cuerpo legal. Así se incorporan al citado Código Instituciones contenidas en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929; Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927; Ley de Nuevo Centro de Población Agrícola de 30 de agosto de 1932; Ley de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria, entre otros.

j) Período de Lázaro Cárdenas.

El 1° de diciembre de 1934, el General Lázaro Cárdenas toma posesión como Presidente de la República, destacando desde el principio de su gestión el deseo de mejorar la situación social, económica y moral de los campesinos, para lo cual establece como directriz de su gobierno, un programa agrario que llevó a la práctica desdichadamente.

El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve a éste gobierno para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental.

El 10 de julio de 1935, expidió un acuerdo en donde manifiesta su deseo de unificar a todos los campesinos del país para que se agruparan en un organismo de carácter permanente, que les permitiera enfrentarse a todas las ambiciones individuales y liberarse de la miseria en que se hallaban sumidos, para que en el orden social fueran elevados al nivel de factor activo y capaz de conquistar todo aquello por lo que habían venido luchando.

El 21 de octubre de 1935, se decretó el establecimiento de centros de maquinaria agrícola, para facilitar a los ejidatarios la preparación y el cultivo de sus tierras.

En enero de 1936, se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal con el propósito de canalizar sus fondos hacia el crédito y la ayuda técnica a los ejidatarios exclusivamente, dejando al Banco Nacional de Crédito Agrícola la --

función de proporcionar ayuda financiera a los pequeños -- propietarios.

Fue durante el Cardenismo cuando se consideró al ejido ya no como un complemento del salario, sino como fuente principal de ingresos para los campesinos beneficiados, como solución definitiva para elevarlos en todos los órdenes de sus existencia individual y colectiva.

Había surgido un nuevo concepto de reforma agraria y cuando los cimientos estuvieron puestos y superado el empirismo que sobre la materia había guiado a los regímenes anteriores, el General Cárdenas inició los actos que han dignificado a la Reforma Agraria Mexicana la expropiación de inmensos latifundios hasta entonces intocables.

Así mismo, los ganaderos pidieron al Estado garantías para el fomento de esa actividad y para tal efecto se expidió un decreto el 1° de marzo de 1937, como una adición al Código Agrario, declarando inafectables por veinticinco -- años a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones:

Que la negociación ganadera tuviera un pie no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor, si eran de ganado lechero, y de trescientas si no lo eran, o su equivalente de ganado menor; que el terreno fuera propiedad del ganadero; que estuvieran satisfechas las necesidades agrarias de la zona, o que en un radio de siete kilómetros hubiera tierras disponibles para satisfacerlas y que si no satisfacía este requisito, el propietario se comprometería

a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librarse de la afectación.

El régimen Cardenista consagraría su actividad en materia agraria con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 que abroga el Primero de 1934.

En su exposición de motivos expresaba: "Al iniciarse el período constitucional de 1934 a 1940, estaba vigente al Código Agrario, expedido en marzo de 1934; dicho ordenamiento, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el primer Plan Sexenal, aprobado por el Instituto Político de la Revolución, se vino aplicando, para la resolución del problema de la distribución de la tierra entre campesinos del país. Las experiencias recogidas en las giras de gobierno, iniciadas desde 1935, la resolución del problema agrario de la Comarca Lagunera, así como la aplicación de la Reforma Agraria en las penínsulas de Yucatán y Baja California, en la Yaqui, Los Mochis, El Soconusco, en Lombardía y Nueva Italia y en otras regiones donde tuvo que aplicarse, en virtud de haberse tenido por diversas circunstancias, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación, tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como las que se fueron presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del-

problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos". (16)

Este nuevo Código incluyó un capítulo sobre concesiones de Inafectabilidad Ganadera; y en relación con su contenido señalaré a continuación las principales innovaciones que introdujo.

- En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que estos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Establece que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda realizarse una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesinado.
- Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituídas, que no utilicen los núcleos beneficiados.
- Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las Leyes Agrarias.
- Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborables.
- A los requisitos para normar la capacidad individual

(16) Exposición de motivos del Código Agrario de 1940.
Diario Oficial de la Federación de 29 de octubre 1940.

del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos.

- En su terminología legal substituye el término "parcela" por el de "unidad normal de dotación".
- Apunta la conveniencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.
- Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.
- Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.
- Se incluye en materia procesal, el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tienen conflictos de límites.
- Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Por último, se faculta a los núcleos de población posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

El período de vigencia del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones

rias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código de 1940.

Durante el período del General Lázaro Cárdenas es cuando alcanza mayor amplitud el reparto agrario, logrando redistribuir entre el campesinado más de 20 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 774,000 ejidatarios beneficiados.

Señala el Maestro Lemús García que en este lapso se consolida y unifica la organización político social de los campesinos, convirtiéndose en una fuerza creadora al servicio de las mejores causas populares.

C A P I T U L O I I

TENENCIA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA

a) Concepto de la Tenencia y sus Diferencias con la Propiedad.

El concepto Tenencia de la tierra se utiliza para indicar las diversas formas en que se ocupa la tierra, de -- tal forma que se le puede considerar como:

- de propiedad Ejidal,
- de propiedad Comunal, y
- de propiedad privada.

Implica dos aspectos: posesión y propiedad toda vez - que en materia agraria existen derechos de posesión y derechos de propiedad.

Los orígenes de la palabra posesión derivan de possidere, vocablo formado de sedere-sentare y "por" prefijo de refuerzo; por lo mismo posesión significa "hallarse establecido".

La posesión "en el sentido de derecho de posesión es considerado como un derecho provisional sobre una cosa, a diferencia de la propiedad y otros derechos reales que son definitivos". (17)

(17) Wolf, Derecho de Cosas: Tratado de Derecho Civil de Enneccerus Kip y Wolf, (Pag.19)

Los clásicos consideraron que la diferencia entre propiedad y posesión era fundamental; Ulpiniano manifestó "nihil Commune habiet propietos cum possessiones (no hay nada común entre propiedad y posesión).

En el Derecho Romano se conocieron las siguientes especies de posesión:

-Possessio Naturales.- Era la simple detentación, que carecía de efectos jurídicos y que por consiguiente no tenía protección jurídica alguna, tal sucedía en el caso de los arrendatarios, comodatarío o depositarios.

-Possessio ad interdicta.- Era la posesión propia y verdadera era un poder de hecho protegida por los interdictos; por ejemplo el que tenía la posesión de una cosa, creyéndola suya; el ladrón, el acreedor pignoraticio, el precarista.

-Possessio Civilis o también denominada possessio ad usucapionem.- Era la posesión adquirida sobre la base de una justa causa es decir, de un título idóneo para la adquisición del dominio y que producía además el efecto común de disfrutar de la protección interdictal, el de hacer posible la usucapión y ser protegido por la acción publiciana.

Por lo tanto los jurisconsultos romanos durante mucho tiempo sólo aplicaron el concepto de posesión a los derechos reales, llegando a extender esta noción a las servidumbres, con fundamento en que el que tiene o pre-

tende tener una servidumbre sobre una cosa ajena, verbi-gracia un derecho de paso, realiza los actos correspondiente a este derecho, pasando por el fundo vecino, llamado cuasi-posesión y protegidos por la posesión propiamente dicha. Actualmente llamamos posesión a lo que los romanos llamaban cuasi-posesión; es decir que la posesión no sólo era de bienes corporales sino también de bienes no corporales.

DOCTRINAS POSTERIORES.

Existen dos principales teorías, denominadas la subjetivista defendida por SAVIGNI y la Objetivista de IHERING.

La Teoría de Savigny se compone de dos elementos:

a) El Corpus.- Que era el conjunto de hechos o actos materiales de uso, goce o transformación que una persona ejerce o realiza sobre una cosa.

No interesa que no sea propietario de la cosa basta con que la tenga y realice respecto de ella los actos que implican el ejercicio del derecho de propiedad.

Sólo da a la persona que detenta la cosa una situación que recibe el nombre de tenencia, que es la base de la posesión.

b) Animus Dómini.- Es un elemento psicológico, que consiste en el ejercicio de los actos materiales de detención de la cosa con la intención de conducirse como propietario a título de dominio.

En sentido opuesto al animus dōmini se tiene el llamado Animus Detinendi que es el que tiene una persona -- cuando retiene una cosa ajena en nombre de otra. A esta persona que detiene la cosa en nombre de otra se le designa con el nombre de precario.

Es decir, cuando alguna persona deriva su poder sobre una cosa, de un título incompatible con la idea de la propiedad no hay posesión sino detentación, ya que en tonces queda comprobado que falta el animus dōmini.

El animus se debe tener todo el tiempo, esto es, el animus dōmini debe durar todo el tiempo que dure la posesión. En cambio el corpus no es necesario que se tenga todo el tiempo, no es indispensable que en todo momento y durante todo el tiempo que dure la posesión se estén realizando los actos de aprovechamiento de la cosa que se posee; es suficiente con verificar estos actos de aprovechamiento cada vez que sea indispensable.

En la teoría de Savigny, la posesión se pierde por la falta de uno o de ambos elementos que la integran, -- esto es:

- si se deja de tener el animus,
- si se deja de tener el corpus,
- si se deja de tener el animus y el corpus,
- si se pierde jurídicamente la cosa.

Rodolfo Von Ihering, considera que la tesis de Savigny es falsa, pues si bien es cierto que la voluntas -

de poseedor, si tiene intervención en la materia posesoria esa voluntas no tiene el carácter preponderante que se le asigna en la tesis subjetivista; es decir niega -- que el animus sea un elemento de la posesión.

La voluntad existe como un elemento de la posesión -- pero que va implícita en el corpus. Así el que realiza -- acto de disfrute de una cosa es porque tiene el corpus; -- pero ese corpus -- supone ya necesariamente la voluntad del poseedor. Habrá posesión, siempre que se ejerza un poder de hecho, y no haya una norma de derecho que prive -- a ese poder de hecho de la calidad de posesión.

Por lo tanto para Ihering, detentación y posesión -- son idénticas, mientras el legislador no quite por disposición expresa la protección posesoria a determinadas categorías de poseedores que se ven rebajadas al rango meros detentadores.

No se necesita de la ley para decir cuando el poder de hecho es posesión, sino que sólo se necesita para determinar, cuando el poder de hecho que se ejerza, no es posesión.

El legislador queda en libertad de determinar los -- casos en que falta generalmente ese interés propio y entonces deben negarse los efectos jurídicos.

De lo anterior se derivan las siguientes conclusiones:

- a) puesto que el corpus lleva implícito el animus, toda detentación comprende ambos elementos, o lo que es -- igual, toda la detentación es posesión.
- b) solamente por excepción, es decir, cuando la ley lo - determine, se puede privar al detentador de la protección posesoria.
- c) al demandante en materia de posesión le basta probar el corpus y a su contradictor le basta probar en su - caso que aquella detentación ha sido privada por la - ley de la protección a los interdictos.

CONCEPTO ACTUAL DE LA POSESION.

Rogina Villegas señala que posesión "es una relación o estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materia-- les de aprovechamiento y animus dóm^oni como consecuencia de un derecho real o personal o sin derecho alguno". (18)

Por posesión se entiende el poder físico que se ejer ce sobre una cosa con intención de manejarse como su ver dadero propietario; en la posesión sólo se otorgan el de recho al uso y a los frutos del bien, pero no puede enaje narse o consumirse, facultad está reservada al derecho de propiedad.

Nuestro Código Civil actual se inspira en la teoría- objetivista de Ihering.

(18) Rogina Villegas.-Derecho Civil Mexicano.
Tomo III, Vol.II. (Pag. 188)

La posesión da al que la tiene, la presunción de -- propietario para todos los efectos legales. Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho.-- Sin embargo cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que él ha recibido, no se le considera poseedor.

Para el Código Civil vigente, el poder de hecho y -- la tenencia caracterizan la posesión (Artículo 790), pero si el poder de hecho se ejerce en virtud de una situación de dependencia, esta circunstancia quita a la tenencia los efectos jurídicos de la posesión ya que el poseedor originario conservará los derechos de gozar de la -- pretensión de ser propietario y de invocar la prescripción (Artículo 793).

El Código distingue la posesión originaria (animus domini) de la derivada (possesio sin animo) (Artículo -- 791) disponiendo que el poseedor sin animo no goce de la presunción de ser propietario (Artículo 798), y que sólo el poseedor animus domini puede invocar la prescripción-- (Artículo 826)

El Artículo 794 señala que sólo puede ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación.

No debemos olvidar que la posesión es una situación de hecho no de derecho, pero que produce consecuencias jurídicas; ésto sin importar que sea de buena o de mala fé, sólo reflejándose las consecuencias en la prolongación de los plazos para el cómputo de la prescripción.

El poseedor como tal, goza de cierta protección jurídica; verbigracia el derecho de no tener que comprobar su derecho, aún en el caso de que éste sea de mala fé y sólo tendrá que ceder ante el titular de un mejor derecho sobre la cosa en cuestión, cuando éste haya comprobado debidamente sus pretensiones, o sea que se exime al poseedor de la carga de la prueba.

Para adquirir la posesión se requiere de dos elementos: que sea de un objeto que esté en el comercio y que tenga individualidad. El corpus se adquiere por contacto personal llegando en ocasiones a espiritualizarse este requisito, de manera que se adquiriera por el mero empleo de un símbolo, por ejemplo la llave de un carro.

El animus para que se obtenga requiere que el poseedor sea jurídicamente capaz. También se necesita que el poseedor esté en pleno conocimiento de que tiene el poder físico sobre la cosa, de modo que una persona inconciente a la que se ponga un objeto en la mano sin que --

sepa esto ella, no la convierte en poseedora del mismo.

La posesión desaparece por la pérdida de uno de -- sus elementos, o bien por desaparición del objeto sobre el cual recaía ésta.

Ahora, en relación con la posesión en materia agraria; la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo - 51 señala como origen de la posesión la ejecución provi sional o la definitiva y de la propiedad, la resolu- -- ción presidencial que le sirve de título. Esto tiene -- por objeto impedir que los propietarios afectados obsta culicen la práctica de la diligencia de ejecución de la resolución presidencial porque si el núcleo de pobla- - ción entra en propiedad de las tierras desde el momento en que firma la resolución definitiva que les dota el - Presidente de la República, resulta inútil que los afec tados quieran retardar la diligencia de ejecución por - procesos legales pues cuanto hagan en dichas tierras ya serán actos realizados en predio ajeno.

El régimen de propiedad de las tierras y aguas que obtienen los pueblos por restitución o dotación abarca dos clases de derechos: los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados con aquéllos.

El Artículo 51 mencionado, atribuye la propiedad - de los bienes señalados en la resolución presidencial - al núcleo de población ejidal. .

LA PROPIEDAD

La propiedad es, sin duda, uno de los pilares más importantes en el cual descansa la tranquilidad de la sociedad, y ha adquirido un enorme importancia en la estabilidad de la vida social en todo el mundo.

León Duguit expone magistralmente su pensamiento y establece que la propiedad debe satisfacer una función social; en la actualidad la mayor parte de las legislaciones del mundo ha recogido el pensamiento de Duguit, si no en todos sus conceptos, sí en parte, y en la actualidad vemos que el derecho de propiedad está en evolución y dejando el carácter individualista del pasado para cumplir una importantísima función social.

Los Romanos tenían un concepto de la propiedad puramente absolutista e individualista y se limitan a estudiar los diversos beneficios que se obtienen de ella: (19)

(a) JUS UTENDI.- Es la facultad de servirse de la cosa.

(19) Eugene Petit.-Derecho Romano

- b) JUS FRUENDI.- Que era el fruto o el Derecho de -- obtener todos los productos de la cosa.
- c) JUS ABUTENDI.- El derecho de disponer de una cosa.

Sin embargo, no significa que la propiedad en el Derecho Romano no estuviera expuesta a restricciones legales - determinadas por el interés público o por el interés particular de los vecinos.

En efecto, aun cuando el Derecho Romano no estableció y sancionó en forma expresa la expropiación por causa de - utilidad pública, es indudable que de hecho el estado roma no se vió precisado a afectar la propiedad privada en nume rosos casos para establecer una vía pública, para reparar - acueductos o mejorar los servicios públicos.

Por otra parte, en el Derecho Romano desde la Ley de las Doce Tablas, el propietario de un inmueble tenía prohibido edificar o cultivar sus terrenos hasta la línea divisoria de los fundos o construcciones circunvecinas, teniendo la obligación legal de dejar un espacio libre de dos -- pies y medio, en cuya virtud, intervalo de cinco pies separaba una construcción de la otra y se denominaba ambitus; - además, la Ley prohibía al propietario realizar aquellos - trabajos que perjudiquen a predios vecinos.

Existía en el Derecho Romano otro orden de limitacio nes al derecho de la propiedad que, dependían normalmente,

de la voluntad de los propietarios; eran las servidumbres o iura in re aliena.

Después de haber expuesto lo anterior, vemos claramente que la propiedad siempre ha estado restringida en función de los intereses de la colectividad y en la actualidad el concepto moderno de la propiedad ha evolucionado y no sólo tiene que cumplir con el fin individualista para satisfacer las necesidades del propietario, sino también cumple una función social importantísima en la vida colectiva de la sociedad moderna.

LEGISLACION FRANCESA.

En Francia impera un concepto de la propiedad de tipo individualista, tendiente a proteger el derecho de propiedad en favor del individuo para proteger sus propios intereses y su fundamento estriba en que la propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, al que el estado y la ley sólo pueden y deben reconocer y amparar y al cual no pueden desconocer ni restringir.

Planiol afirma que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa y que además es inviolable; estas disposiciones fueron captadas por el código de Napoleón, incluyendo los tres elementos de la doctrina romana, el jus fruendi, el jus abutendi, el jus utendi y textualmente se afirma que la propiedad es un derecho absoluto.

El Código Napoleónico en su Artículo 544, establece que el propietario es libre de usar de la cosa de la manera más abasoluta. En el segundo párrafo del Artículo - establece: "Con tal de que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o reglamentos". Vemos la restricción a la propiedad en uso de la función social que debe desempeñar.

Siguiendo las orientaciones de Planiol podemos concluir que no obstante que la legislación francesa reglamenta el derecho de propiedad de alguna manera en forma social, sin embargo, no se atreve a reglamentarla en forma directa, sino que lo hace a través de restricciones, modalidades y limitaciones con el fin de que cumpla la propiedad dicha función social.

LA PROPIEDAD EN ALEMANIA

En la legislación alemana el derecho de propiedad - está reglamentado como el más amplio derecho de señorío - que pueda tenerse sobre una cosa, Windschein afirma que la propiedad es un derecho ilimitado en sí mismo, que -- faculta para influir de un modo exclusivo sobre la cosa, según el libre arbitrio de su dueño. Otro autor alemán, Puchta, establece que la propiedad es la total, plena y jurídica sumisión de una cosa.

Woll establece que el concepto de propiedad absolutista es exagerado en virtud de que el libre arbitrio del propietario está limitado sólo por el ordenamiento jurídico; es decir, el propietario dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, puede proceder a su arbitrio con la cosa y realizar actos de señorío, ya sean de hecho, como utilizarla o destruirla, o bien, actos de disposición, como gravarla o enajenarla, pero siempre teniendo en cuenta no atacar ni el interés general ni el particular.

El ordenamiento jurídico establece dentro de qué límites el derecho concede al propietario un señorío sobre la cosa, y que cargas y deberes impone, así como que bienes son susceptibles de apropiación por el estado, por las entidades de tipo colectivo y por los particulares. Woll establece que desde el antiguo Derecho Alemán predomina en lo referente a la propiedad de inmuebles el régimen de propiedad colectiva o a lo menos una propiedad particular sujeta a ciertas restricciones en beneficio del interés público. Estas limitaciones se fueron eliminando a partir del siglo XVIII y en el siglo XIX con el liberalismo económico; los conceptos de liberty y property son dos principios rectores.

El Código Alemán establece el principio de que el propietario, en tanto no se oponga a la ley o a los derechos de terceros, puede proceder con la cosa a su libre arbitrio y excluir toda intromisión de otros. Vemos que en el Derecho Alemán la propiedad no sólo está considerada como un

derecho sino que también como un deber, al igual que la mayor parte de los derechos subjetivos, con la obligación de ejercerla con las restricciones y exigencias sociales.

TESIS DE LEON DUGUIT

Entre lo más importante de la tesis de Duguit encontramos la crítica que hace a la doctrina individualista francesa de la propiedad y, por otro lado, establece que la propiedad no es un derecho sino una función social. Duguit hace un estudio minucioso de las transformaciones sufridas por las diferentes instituciones jurídicas del derecho privado, a partir del Código de Napoleón y entre su estudio comprende la propiedad. En las conferencias publicadas con el nombre de las transformaciones generales del derecho privado del Código de Napoleón, sustentadas en la Universidad de Buenos Aires en el año de 1911, que se publicaron con el nombre de Transformaciones Generales del Derecho Privado del Código de Napoleón, establece que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, ya que el hombre nunca ha vivido fuera de ella, por lo tanto, es inconcebible imaginarlo así, aislado con todos sus derechos absolutos.

De lo anterior se desprende que el hombre siempre ha vivido en sociedad y, por lo tanto, constituye un miembro imprescindible de ella; en consecuencia, sus derechos serán siempre congruentes a ese estado social.

En síntesis, León Duguit establece que no pueden existir derechos anteriores a la sociedad ni desde el punto de

vista sociológico ni jurídico, porque el derecho, según este autor, no se concibe sino como una relación social, por lo que resulta imposible que pueda existir un derecho absoluto antes de formar parte de la sociedad. Por otra parte establece que es falso que el estado no pueda limitar el derecho de propiedad por el hecho de que este derecho sea anterior a la sociedad e innato al hombre; de aquí desprende su primera afirmación Duguit y nos dice que la propiedad no es inviolable, como lo sustenta la doctrina clásica francesa, que el derecho de propiedad se le concede al hombre con el fin de lograr la solidaridad social, la cual se obtiene poniendo en actividad productiva los bienes susceptibles de apropiación lo que viene a redundar en beneficio de la colectividad; todo propietario en esta forma tendrá derecho a disfrutar y usar de su riqueza, pero no por el hecho de participar de la naturaleza humana, sino en la forma en que -- cumpla con el deber social que le impone el hecho de vivir en la colectividad, es decir, con la función social que debe realizar todo individuo en la sociedad.

Con estos argumentos se concluye que el derecho de propiedad no es absoluto, inviolable, anterior al estado, a la sociedad, sino que, debido a las exigencias sociales, es un deber social que todo hombre tiene con la colectividad para alcanzar la convivencia social. Es decir, el hombre tiene dentro de la sociedad deberes, funciones sociales que cumplir, por lo tanto, el derecho debe concederle facultades para desenvolver su personalidad física, moral e intelectual, para ejecutar todos aquellos actos que en forma direct

ta e indirecta tienda al cumplimiento de esas funciones sociales que deben realizar todos los miembros de una sociedad en su constante interdependencia.

En síntesis, el derecho de propiedad no es un derecho, sino una función social, es decir, más que un derecho es un deber que impone la vida social; esto es, la sociedad podrá en todo momento imponer las restricciones y limitaciones necesarias para beneficio de ella.

Entre las críticas que hacen a Duguit destaca la de Gustavo Desbuquois que en 1913 afirma que es un error decir que la propiedad es una función social, debe decirse que la propiedad tiene una función social, la propiedad tiene una finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad. El derecho de propiedad es individual y el individuo ha de aluir sus ventajas como primer sujeto de derecho, pero tiene una función social que a veces podrá oponerse a la del bien individual. En virtud de una función social, el estado tiene derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual en bien de la sociedad.

EN MEXICO

Nuestro Código Civil vigente, no define la propiedad, sino que habla en el Artículo 830 de que el propietario -- de una cosa pueda gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

En su Artículo 16 establece que los habitantes del -- Distrito Federal tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad. Con ello, vemos la inspiración socialista del derecho de propiedad de la doctrina de León Duguit en nuestro Derecho, cumpliendo una función social en beneficio de la colectividad. En la exposición de motivos del Código Civil del Distrito Federal y Territorios Federales, se afirma lo siguiente: " Al tratar el derecho de propiedad, la comisión se separó de la doctrina individualista, cuya inspiración se encuentra el Derecho Romano y en el Código de Napoleón, y se adopta la Doctrina Socialista que considera al derecho de propiedad como una función social". Vemos que nuestra legislación ya no considera a la propiedad como un derecho absoluto, sino como un derecho que debe estar sujeto a las necesidades sociales y por lo tanto debe estar sujeto a las restricciones y modalidades que le impone la colectividad.

En síntesis, podemos afirmar que el concepto moderno de la propiedad que en la actualidad se encuentra reglamentado es de inspiración socialista, y se considera que el derecho de propiedad es el más amplio de los derechos reales pero sin que esto amplíe al propietario de una cosa que sea un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, sino que acorde a las necesidades y exigencias sociales está reglamentado y limitado por nuestra legislación.

De acuerdo con el citado Artículo 830 del Código Civil, se identifica al derecho de propiedad dentro de los derechos reales. El derecho real es el que se ejerce en forma inmediata sobre una cosa, es una facultad en virtud de la cual -- aquella nos pertenece, ya en su totalidad, ya en ciertos aspectos, según que se tenga sobre la misma un derecho de propiedad o alguno de sus desmembramientos (servidumbre, usufructo etc). Citaremos la definición de la escuela clásica creada por Aubry y Ran: el derecho real es un poder jurídico que se ejerce en forma inmediata y directa sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial, siendo este poder oponible a todo el mundo, de lo cual se concluye que el derecho de -- propiedad lo integran todos los elementos de los derechos -- reales.

Ahora, la propiedad es una realidad social y el derecho de propiedad el conjunto de normas aplicables a ellas, por un derecho a la propiedad se entiende la facultad amplia y general de aplicar nuestras actividades a la apropiación de algo que nos asegure el sustento y por un derecho de propie-

dad, la congregación y actualización sobre tal o cual objeto de aquel derecho a la propiedad. (20)

De lo anterior expuesto, podemos definir al derecho de propiedad en los siguientes términos: el derecho de propiedad es aquel que autoriza al propietario de una cosa -- para usar y disponer de ella con las limitaciones que fijan las leyes.

Dada la magnitud de su importancia, ha sido objeto de reglamentación en la Constitución Política, consagrando el derecho de propiedad en su Artículo 27.

Los principios básicos que en materia de propiedad -- establece el Artículo 27 son los siguientes:

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

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento --

de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de la tifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que 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".

El primer párrafo adopta la doctrina que distingue la propiedad originaria de la privada. Otorga, la primera (sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional) a la Nación y, la segunda, a los particulares. - Se constituye así la propiedad privada, pero no ya como un derecho natural del particular sino como una cesión que de ella le hace el Estado, el cual, conserva en todo tiempo, - la facultad de imponer a esa propiedad las modalidades que exija el interés público. Tenemos entonces así la idea de que la propiedad presenta la característica de ser una función de interés social.

En el segundo párrafo, se deja de lado el principio - hasta entonces imperante de la indemnización previa para -

el caso de expropiación. Sólo se establece que las expropiaciones podrán llevarse a cabo cuando exista una causa de -- utilidad pública y mediante el pago de la correspondiente -- indemnización. Ese cambio de la indemnización previa, a la posterior, fue de trascendental importancia porque debido a él, ha sido posible que se expropiara a los hacendados y -- grandes latifundistas sus terrenos; puesto que, de otra manera, el Gobierno Federal y mucho menos los Gobiernos locales no hubieran contado con los recursos necesarios para pagar el valor de lo expropiado.

El tercer párrafo establece la finalidad de proceder -- al fraccionamiento de los latifundios, a fin de crear la pequeña propiedad. Así mismo, se tendió a fomentar el desarrollo agrícola general del país, a evitar la destrucción o el perjuicio de los recursos naturales, en detrimento de los -- intereses de la colectividad. Otro de los objetivos perseguidos por la norma constitucional que estamos analizando, -- es el de la dotación de tierras y aguas necesarias para la satisfacción de las necesidades vitales de los pueblos y -- núcleos de población campesina.

A los núcleos de población se les dotará de tierras y aguas tomándolas de las propiedades inmediatas a los mencionados núcleos de población solicitantes, pero, estableciéndose a continuación, que en todo caso deberá respetarse la pequeña propiedad agrícola, cuando se encuentre en explotación. Lo anterior, quiere decir, que no se respetará dicha propiedad cuando su titular no la trabaje, aún cuando se --

encuentre dentro de los límites de extenciones señalados - por el Artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, una muy clara tendencia nacionalista de la Revolución Mexicana se manifiesta en la disposición del artículo anterior cuando declara a la Nación propietaria del subsuelo y de los productos que en el se encuentren; de igual manera que cuando concede a la misma el dominio directo sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como de espacios aéreos situados sobre el territorio nacional. También declara propiedad nacional las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de lagunas y esteros que se comuniquen con el mar y las de los ríos. Se declara que el dominio de la Nación sobretodo lo detallado, es inalienable e imprescriptible. Se estatuye que podrá darlos en concesión a los particulares para que las usen, aprovechen o exploten, salvo en el caso de que se trate de petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos.

Establece que sólo los ciudadanos mexicanos y las sociedades mexicanas, pueden adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios u obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado puede conceder esos mismos derechos a los extranjeros, siempre y cuando estos convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse nacionales respecto de dichos bienes, y en no -- invocar la protección de su gobierno, por lo que se refiere a tales bienes, so pena de perderlos en beneficio de la Nación.

Resumiendo lo que hasta ahora hemos tratado, se puede decir que el Artículo 27 de la Constitución, tiene disposiciones que fundamentalmente pueden reducirse a lo siguiente:

1.- La Nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, pudiendo constituir la propiedad privada. En atención al interés público y social, el Estado está facultado para:

a).- Imponer modalidades al derecho de propiedad por ejemplo: la prohibición abasoluta de vender inmuebles a extranjeros dentro de determinadas zonas, la prohibición de arrendar o vender las tierras ejidales, etc.

b).- Expropiar bienes propiedad de particulares, por causa de utilidad pública, mediante el pago de la correspondiente indemnización.

c).- Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas (extranjeros) y morales (corporaciones, asociaciones y sociedades).

b) La Seguridad Jurídica.

A lo largo de su historia, el pueblo mexicano ha demostrado su vocación por el derecho escrito. En cada una de -- sus grandes luchas, los mexicanos hemos plasmado en leyes -- nuestros ideales, propósitos y anhelos. La reforma agraria -- es uno de los ejemplos que ilustran esta afirmación. Lo he-- mos hecho así, porque sabemos que sólo en un estado de Dere-- cho florecen las libertades y se realiza la justicia; por-- que sólo así se mantiene la seguridad jurídica y se conser-- va el orden y porque sólo así pueden convivir y fructificar las garantías individuales y las garantías sociales.

Al triunfo de la Revolución se inscribieron en el Artí-- culo 27 Constitucional los fundamentos y los fines de nues-- tra reforma agraria, la respuesta acertada a los reclamos -- de justicia social.

Al irse adecuando el amplio horizonte de sus preceptos -- jurídicos a la realidad socio-económica del país, se produ-- jo una exhuberante legislación, que culminó con la Ley Fede-- ral de Reforma Agraria.

Se ha logrado avanzar en el reparto de la tierra y pue-- de afirmarse que todos los gobiernos de la Revolución -- en-- mayor o menor medida -- repartieron la tierra; pero en el ca-- mino agrario de México, al correr de los años, se fueron -- complicando las cosas hasta crear el problema agrario que -- es producto de la cuestionada seguridad jurídica, la que -- por su vulnerabilidad se traduce en: indefinición en la te--

nencia de la tierra, el burocratismo, los intereses personales, el paternalismo, la demagogia agraria, la corrupción, la ineficiencia y la simbiosis de los intereses económicos y los intereses políticos. Así nació la trampa -- agraria, el regateo de documentos, el chantaje, el favoritismo, el papeleo, el falso liderazgo y el contubernio, -- ocasionando que el sector agropecuario, a pesar de que es factor determinante en el desarrollo económico del país y elemento fundamental para evitar la dependencia exterior, -- llegara tarde a su cita y constituya el hermano pobre de -- la economía nacional.

Estos factores que generan el problema agrario tuvieron su consecuencia inmediata en la incertidumbre en la te nencia de la tierra; falta de definición en los derechos y, por lo tanto, decepción y desilusión en la justicia agraria. La producción y el desarrollo del sector agropecuario del país sólo se logrará si se resuelven, en primer lugar, con sentido de justicia agraria, los problemas generados -- por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la -- tierra que constituye el problema estructural de la produc ción. Ni ejidatarios, ni comuneros, ni pequeños propietarios producirán si existe inseguridad en la tenencia de la tierra, incertidumbre en el respeto a sus derechos y dilación en la justicia agraria, que en algunos casos llega -- hasta la denegación de la justicia.

No se es más ni menos agrarista, en un estado de Dere cho, si se niega una solicitud de tierras; si sólo se arch iva un expediente sin que recaiga resolución presidencial

positiva o negativa a la solicitud estudiada, se viola la Constitución y se produce la falta de seguridad jurídica - dando pábulo al engaño y la pérdida de tiempo de los campesinos solicitantes. Se deben entregar y sin regateos los certificados de inafectabilidad agrícola o ganadera a los pequeños propietarios; así como los títulos de derechos -- agrarios y usufructo parcelario a quienes tienen derecho-- a recibirlos, y reconocer la posesión de los llamados nacionaleros, titulándoles los terrenos nacionales; estas se rían algunas de las acciones, que entre otras, vienen a -- constituir la tan esperada seguridad jurídica.

c) La Seguridad de Facto.

Con el concepto de Seguridad de Facto quiero señalar la situación de incertidumbre o de desprotección jurídica en la que se coloca el detentador o propietario, cuando -- concurren circunstancias específicas.

Así tenemos que hay una escala de posibilidad en torno al poder que puede ejercer una persona sobre una cosa, -- que van desde la propiedad en la que se tiene también la -- posesión y baja a aquella en la que no se tiene tal posesión, continuando su descenso y saliendo del campo de los -- derechos para ingresar al de los hechos, para seguir en -- orden jerárquico descendiente a la posesión de buena fé, -- luego la de mala fé y por último, la mera detentación.

La detentación IN GENERE que es el punto neurálgico -- de éste tema, tiene aún más restringidas sus consecuencias jurídicas, pues no goza siquiera de la protección mediante interdictos, salvo en algunos casos previamente fijados -- por el derecho, en los que se otorga al detentador la posi -- bilidad de recurrir a la posesión interdictal para recla-- mar directamente la protección posesoria. Esta es en reali-- dad un tipo específico de posesión denominada en el dere-- cho romano "possesio sine animo", en la cual encuadra el -- enfiteuta y el superficiario.

En cuanto a lo agrario, su legislación no debe que-- -- darse a la zaga sino que debe ser revisada y adecuada pa-- -- ra evitar contradicciones, omisiones, duplicaciones y si--

tuaciones de hecho en las que no se garantiza la posesión de la tierra.

Esta adecuación jurídica debe traer por consecuencia el reconocimiento de derechos generados, simplificar los trámites y reducir drásticamente los términos de los procedimientos agrarios; precisando las atribuciones y facultades de las autoridades y de los órganos que componen el aparato administrativo.

Mediante esta adecuación deben resolverse no sólo los problemas jurídicos de la tenencia de la tierra, sino de manera especial los relativos a la incorporación de los campesinos al desarrollo económico y social del país.

El ejemplo prototipo en la que el campesino se encuentra en una situación de factores cuando por falta de documentos que garantizan la posesión o usufructo de la tierra, se coloca en una situación de desprotección jurídica, lo que genera un ambiente de incertidumbre e inseguridad, con los grandes problemas que acarrea.

La simulación, el rentismo, el abandono de la tierra, la insuficiente capitalización de la mayoría de la organización económica de los productores, son apenas, algunos de los graves problemas originados por la situación descrita, y que hacen urgente, la necesidad de determinar y regularizar, en el corto plazo y de manera definitiva, la seguridad jurídica en las tres formas de tenencia de la tierra.

d) Las Garantías que Otorgan los Ordenamientos Legales en la Seguridad de la Tenencia de la Tierra.

En cuanto a la pequeña propiedad el Artículo 27 Constitucional anteriormente citado, establece como principio central que la propiedad de las tierras y algunas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es notoria la función social que dicho precepto imprime a la propiedad de la tierra, al otorgar al Estado la acción constante para regular su aprovechamiento y su distribución y, para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público. Así dicho precepto dispone: "La Nación tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; y para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con las tierras y aguas que le 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".

En materia de dotación de tierra a núcleos de pobla--

ción necesitados, el mencionado Artículo 27, señala como -- único límite el respeto a la pequeña propiedad, estableciendo que "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.

Con la finalidad de fraccionar los latifundios, el Artículo 27 establece que los Estados deben dictar leyes en la cual sea señalada la máxima extensión que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, puede tener una sola persona o sociedad mexicana. Lo que exceda de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales. Las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente con largos plazos (veinte años) y bajo interés (tres por ciento anual).

El examen de este precepto constitucional, nos lleva a la conclusión de que el Constituyente estimó a la pequeña propiedad como una de las bases fundamentales del régimen de la propiedad territorial del país. Sin embargo omitió de terminar los límites máximos de la pequeña propiedad.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en sus disposiciones, es fiel al espíritu del Artículo 27 Constitucional; toma como una de sus bases el respeto a la pequeña propiedad y la necesidad de fomentar su explotación y para lograrlo, le da a la pequeña propiedad seguridad jurídica, la que sirve de garantía para la conservación y explotación de la --

tierra. Dicha Ley suprime las concesiones de inafectabilidad ganadera que amparaban grandes extenciones dedicadas al pastoreo, y que eran maneras de encubrir a los latifundios.

El artículo 258 de la nueva Ley, a este respecto, establece que la producción agrícola se destine exclusivamente para el ganado de la finca, cuyo número puede comprobarse en el certificado de inafectabilidad. En este Artículo se crea una nueva forma de explotación mixta, que tiene características tanto de explotación agrícola como de explotación ganadera tiene que incrementar su producción de forrajes, considerando como tales, no sólo pasto, sino también plantas forrajes (sorgo, maíz, trigo, etc.). Ahora bien, puede ocurrir -- que por circunstancias fortuitas, debidas a períodos lluviosos abundantes, una sequía imprevista, o la venta de un lote de ganado, provoca que la producción de forraje en algunos casos pueda tener excedentes, por lo que tiene que canalizar los para una comercio ocasional. Sin embargo, fuera de esta excepción, si el propietario en vez de sembrar forraje para la alimentación de su ganado, se dedica habitualmente a comerciar, lógicamente se está saliendo de lo estipulado en -- este artículo y en consecuencia dejará de ser inafectable, -- reduciéndosele de acuerdo con las proporciones que señala la Ley para constituir pequeña propiedad exclusivamente agrícola.

La inafectabilidad de la pequeña propiedad, en la nueva Ley, no tiene protección ilimitada, sino que para conservar su calidad de inafectable, de acuerdo con el Artículo 251 de la Ley, se requiere que la pequeña propiedad agrícola no permanezca sin explotación por más de dos años consecutivos, -

salvo que exista un caso de fuerza mayor no imputable al propietario, que impida la explotación parcial o total de la pequeña propiedad inafectable..

LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRICOLA.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, en su párrafo III hace referencia a la pequeña propiedad; en su párrafo segundo establece el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, indicando que para tal objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para, entre otros objetivos, establecer la pequeña propiedad.

En el mismo párrafo segundo alude a la pequeña propiedad al establecer el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras y aguas tomándolas de las propiedades inmeditas, pero "respétando la pequeña propiedad".

Al reformarse el precepto en diciembre de 1933, se fijaron nuevas características a la pequeña propiedad, que -- habrían de servir de base para aclarar el concepto aveces-- ambiguo que sobre ella se tenía. En efecto, el mismo tercer párrafo del Artículo que se comenta, modificó su texto original al hablar de la pequeña propiedad, agregando al término "pequeña propiedad" el de agrícola en explotación, texto que a la fecha está vigente.

De esta forma surge una nueva característica que es necesario subrayar: la necesidad de que la pequeña propiedad-

que se pretende afectar se encuentre "en explotación" para que sea respetada.

Así aparece un nuevo concepto de la función social de la propiedad rústica, que consiste en que ésta debe mantenerse en explotación. El Artículo no precisaba un aspecto fundamental: la dimensión de la pequeña propiedad. Por las reformas al Artículo 27 de la Carta Magna, del 31 de diciembre de 1946, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, se fijó concretamente lo que debía entenderse por pequeña propiedad agrícola, estableciendo en el segundo párrafo que será "la que no exceda de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación".

Sigue diciendo el Artículo citado:

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 de agostadero árido.

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 afluencia fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Así pues, por primera vez se señaló con toda exactitud y especificando claramente a nivel constitucional, el concepto y límites de la pequeña propiedad agrícola.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece en el Artículo 249 que son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

1.- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o -- las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el Artículo siguiente:

Artículo 250. La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Cuando las fincas agrícolas a que se refieran las Fracciones I, II, y III del Artículo anterior, estén constituidas por terrenos de diferentes calidades la determinación de la superficie inafectable se hará sumando las diferentes fracciones de acuerdo con esta equivalencia.

II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, se reciben riego de ~~afluencia~~ fluvial o por sistemas de bombeo.

III.- Hasta trescientas hectáreas de explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

IV.- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor.

Los Artículos transcritos reglamentan lo dispuesto -- por el Artículo 27 Constitucional; y en relación a ello, - el Artículo 5o. del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, establece:

La calidad de las tierras se definirá de la siguiente manera:

I.- Se considerarán como tierras de riego aquéllas que en virtud de obras artificiales dispongan de agua suficiente para sostener, de modo permanente, los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

II.- Se considerarán como tierras de humedad, aquéllas - que, por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

III.- Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

IV.- Son tierras susceptibles de cultivo las que, no estando dedicadas a ese objeto, ofrezcan condiciones apro-

piadas para hacer costeable su explotación agrícola. Las tierras de monte o de agostadero que se encuentren en ese caso serán equivalentes a las de temporal.

V.- Se considerarán como agostadero las tierras en -- que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o -- vegetación silvestre cuyos retoños pueden servir de alimentación al ganado. Las circunstancias de que la producción forrajera de algunas tierras sea reforzada con la siembra de pastos, no las excluye de la clase de los agostaderos.

Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquellos en donde son necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

Para la determinación de la capacidad forrajera de -- las tierras de agostadero, se estima que la superficie necesaria para una cabeza de ganado vacuno es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor; pero tratándose de ganado equino, en la superficie que se -- puede alimentar una cabeza de este ganado, pueden sostenerse siete cabezas de ganado menor.

VI.- Son tierras de monte las que se encuentran pobladas de vegetación silvestre, ya sea arbustiva o arbórea, -- cuya reproducción y desarrollo se efectúan de modo natural o con la intervención del hombre, cuando persigue fines de

reforestación, de saneamiento o fijación del suelo.

Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de cinco años en los climas tropicales y de diez años en los templados y fríos, que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras "Alzadas" y se consideran como de cultivo, siempre que sean planas o con pendientes -- que no pasen de quince grados, y su equivalencia serán las tierras de humedad o de temporal, según su naturaleza.

Cuando el desarrollo de las plantas que constituyen - el monte alcanza diámetros, en la base de sus troncos, hasta de diez centímetros, se denomina monte bajo; al exceder la vegetación ese diámetro constituye monte alto.

De esta manera, el concepto de la pequeña propiedad agrícola se encuentra reglamentado en su totalidad, desapareciendo los conceptos erróneos que sobre ella se tenían.

LA PEQUEÑA PROPIEDAD GANADERA.

Bajo el rubro de "Bienes inafectables por dotación, - ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal", nuestra Ley Federal de Reforma Agraria considera inafectables determinadas propiedades lo que vienen a constituir la pequeña propiedad.

El párrafo quinto de la Fracción XV, del Artículo 27 Constitucional, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1946, establece que la pequeña propiedad ganadera será-

"la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

Esta reforma dejó a la ley reglamentaria fijar la capacidad forrajera de los terrenos; cuestión muy importante y de enorme trascendencia en la vida económico-jurídica de nuestro país, pues si la pequeña propiedad ganadera es la que basta para mantener "hasta" 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, debemos saber de -- antemano y en cada región, cual es la capacidad forrajera de los terrenos, ya que de ésta resultaría la extensión de tierras que se le respeten a la pequeña propiedad ganadera de acuerdo a lo preceptuado.

Todo esto en busca de la seguridad jurídica, pues si la propiedad cumple una función social, una vez satisfechas las necesidades agrarias dentro de un radio de afectación, debe respetarsele efectivamente la superficie que la Constitución le otorga como derecho.

La Fracción IV del Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, considera como pequeña propiedad ganadera: "La superficie que no exceda de la necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo al Artículo 259".

Siempre se hacía mención al problema agrario considerando sólo desde el punto de vista agrícola y al efecto

las disposiciones tanto constitucionales como secundarias no hablaban de la pequeña propiedad ganadera.

Un renglón tan importante como la ganadería, estaba en decadencia debido a que los propietarios de las fincas dedicadas a la explotación ganadera, no querían hacer inversiones por el temor a perder sus pertenencias, si se llegaba a afectar sus propiedades.

Por ello, se consignó en el Artículo 27 Constitucional, en su Fracción XV, Párrafo V lo siguiente: "Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor en los términos que fije la ley de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno".

Este concepto de pequeña propiedad ganadera no determina extensión mínima o máxima de agostadero, sino que señala el mantenimiento que deberá soportar la pequeña propiedad ganadera, para lo cual se requiere un estudio previo de la zona para poder determinar el índice de agostadero.

La seguridad jurídica a la pequeña propiedad ganadera queda establecida y condicionada en 2 requisitos principales, a saber:

a) Las tierras deben ser de agostadero, es decir que no sean susceptibles de cultivo; y,

b) El número de cabezas no debe exceder de 500 de ganado mayor o su equivalente en ganado menor. No puede por ningún motivo, ampararse una superficie de 500 hectáreas de riego o temporal con el pretexto de una pequeña propiedad ganadera, puesto esto equivaldría a un latifundio; por ésta razón las tierras deberán ser de agostadero y dedicadas a la explotación pecuaria.

Para delimitar a la Pequeña Propiedad Ganadera, el artículo 259 de nuestra Ley de Reforma Agraria establece; -- "El área de la pequeña propiedad ganadera inafectable se -- determinará por los estudios técnicos de campo que se realicen de manera unitaria en cada predio por la Delegación Agraria, con base en los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones y en cada caso. Para estos estudios, se tomará en cuenta la capacidad forrajera -- equivalente en ganado menor, atendiendo a los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos".

Los estudios señalados se confrontarán con los que haya proporcionado el solicitante y con base en todo lo anterior el Secretario de la Reforma Agraria expedirá el certificado de inafectabilidad.

Concluiré con el Maestro Mendieta y Núñez diciendo -- que: "Desde un punto de vista económico, debemos decir que el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo pa--

ra llevar a cabo la transformación de nuestra economía -- agraria. Esta transformación necesariamente produce desajustes, trastornos más o menos pasajeros que influyen en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país, la constitución de un género de propiedad inafectable que por serlo, puedan sus propietarios explotarla normal y sistemáticamente con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo". (21)

PEQUEÑA PROPIEDAD AGROPECUARIA.

Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria establece en su Artículo 258 un tipo de explotación mixta y otorga, a petición del interesado, el certificado de inafectabilidad agropecuario a quienes integren unidades en que se combinen la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiese fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierras de agostadero.

El Artículo antes mencionado establece "...Los titulares de inafectabilidades ganaderas cuyos predios comprendan total o parcialmente terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretendan integrarlos a la producción de plantas forrajeras, podrán tramitar el certificado de inafectabilidad agropecuaria".

Cuando se trate de terrenos de agostadero que por trabajos de su propietario hayan cambiado la calidad de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de

(21) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional. 3a. Ed. Edit. Porrúa, México 1966. (Pág.93)

forraje, conservarán su calidad inafectable.

En todo caso la producción agrícola deberá destinarse exclusivamente para consumo del ganado de la finca; pero - si llegara a demostrarse que se comercia con dicha producción en vez de aplicarla al fin señalado; la propiedad dejará de ser inafectable y se determinará la extensión de la pequeña propiedad exclusivamente agrícola y el resto se -- aplicará a la satisfacción de necesidades agrarias.

No se considerará en este último caso, a quienes conservando el ganado que señala el certificado de inafectabilidad agropecuario correspondiente, comercien con los exce dentes agrícolas del predio.

La interpretación de este Artículo nos lleva a la con clusión de que para la tramitación y obtención del certificado de inafectabilidad agropecuario, es requisito indispensable la existencia del certificado de inafectabilidad ganadero, por lo que consideramos que este tipo de inafectabilidad es una derivación de la pequeña propiedad ganade ra, ya que sin la existencia de ésta última no podrá existir la inafectabilidad agropecuaria.

LA PROPIEDAD COMUNAL

Otro régimen de propiedad legal consagrado por nues-- tra Constitución y por la Legislación Agraria vigente es - el de la llamada comunidad indígena, o sea, a lo que en -- otros términos la Constitución alude cuando nos dice: los núcleos de población que de hecho 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 restituído o restituyeren.

Este tipo de tenencia de la tierra se caracteriza -- porque la propiedad de ella pertenece a todos proindiviso, pero el aprovechamiento de los recursos se realiza mediante el trabajo de cada uno. Cada uno de los componentes de la comunidad es dueño de lo que produce su trabajo aplicado a un bien común; es decir, un bien que pertenece a todos; es una concepción de propiedad comunal.

En 1917, la Constitución reconoció la propiedad comunal y se asentó en el texto original del Artículo 27 lo siguiente: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de la 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 restituído o se les restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Como se puede observar, en el texto original transcrito, existía al final de ese Artículo una amenaza a las tierras comunales, puesto que con posterioridad a la vigencia de la constitución se pensaba repartir, lo cual afortunadamente desapareció en el nuevo Artículo 27.

Sin embargo, la legislación actual no define claramente el régimen de propiedad a que están sujetas las comunidades que no están incorporadas al régimen ejidal; en efecto, dadas las disposiciones de la Ley Agraria, como la que estatuye que los bienes pertenecientes a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, están asimilados a los ejidos; o la que establece que cuando los núcleos de población conservan su status de comunidades, están sujetos a un régimen de propiedad distinto al de los ejidos, y la ley no soluciona ni define que régimen de propiedad es al que deben someterse dichas comunidades, debiéndose por lo tanto, hacer todo lo posible -- por llenar esta laguna jurídica lo más pronto posible, evitando con ello mayores complicaciones.

Este sistema comunal, a pesar de las protecciones de que ha sido objeto, tiende, dado su carácter puramente tradicional, a convertirse en propiedad privada, o bien, en ejidos; pero mientras tanto el Estado debe vigilar porque esta forma de tenencia quede salvaguardada de abusos y organizar adecuadamente la explotación de sus recursos.

Sin embargo, mientras la absorción de la propiedad -- comunal se logra por parte del ejido o por la pequeña propiedad, las autoridades agrarias, deben ocuparse con mayor rapidez que hasta ahora, de tramitar expedientes de confirmación o de hacer titulaciones de estas tierras comunales, así como de dirimir los conflictos de límites que de ellas surjan; así mismo deben intervenir en los problemas de organización que afectan a las antiguas comunidades.

EL EJIDO

Es otra de las formas de tenencia de la tierra que comprende el sistema de propiedad agraria en México. Algunos tratadistas afirman que el Ejido es una forma muy peculiar de propiedad privada restringida, puesto que las tierras no pertenecen a la Nación, sino originalmente, conforme lo establece el Artículo 27 de la Constitución, por otra parte, el ejido, consistente en tierras de labor, puede parcelarse y transferirse por el núcleo propietario a los campesinos componentes en lo individual, como una forma de propiedad restringida y derivada de la anterior, es decir, dicha transferencia no implica que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población.

En otras palabras, la dificultad de establecer con precisión el concepto y naturaleza del ejido estriba en que con las tierras de labor de dicha institución coexisten tres derechos, a saber:

- a) El dominio eminente de la nación.
- b) La propiedad del núcleo de población, y
- c) La posesión condicional para el usufructo del ejidatario.

Esto puede entenderse mejor examinando la manera de coexistir de los derechos enumerados, lo cual acontece de la manera siguiente: los componentes del núcleo propietario cambian por: herencia de los derechos, privación de éstos o admisión de nuevos ejidatarios; pero el núcleo y su personalidad jurídica de propietario de las tierras permanece inalterable, y solamente cuando dicho núcleo se extingue, la tierra se revierte a la nación. La tierra de labor, cuando ya -

está parcelada pasa a manos del ejidatario y éste se convierte en su poseedor, ya que no podemos decir precisamente propietario; no es transferible internamente entre los miembros del núcleo ya sea por compraventa o arrendamiento. La propiedad del núcleo de población sí puede asemejarse con mayor exactitud a la propiedad en general, porque en parte dicho núcleo puede disponer de las tierras en cuanto que puede repartir a los ejidatarios esa posesión condicional para el usufructo de las tierras, volviendo a ser el propietario de ellas a la muerte o destitución del ejidatario beneficiado; pero, por otra parte, no puede ni podrá nunca enajenar esas tierras a particulares que estén fuera del núcleo de población, alejándose con esto del concepto clásico de propiedad.

Dentro del ejido existe un resabio del régimen comunal de antaño y que se observa en las tierras de pastos, aguas, bosques, las cuales sólo se pueden explotar de una manera comunal y la propiedad se ejerce por el núcleo de población.

Una idea inspiradora de esta institución, es la de que el ejido fue creado en el sentido de que las tierras que lo componen bastaran para satisfacer las necesidades del campesino y su familia, en general de todo el núcleo de población beneficiado, y que además absorbieran toda la capacidad del trabajo de sus componentes. La idea anterior motivó un problema consistente en que la población fuera mucha y las tierras pocas, no se podría satisfacer las necesidades de ese poblado si se repartiera el ejido a todos; entonces, se substituyó el concepto "pueblo" que se usó en el primer

texto del Artículo 27, por el concepto "núcleo de población", y es a determinado núcleo al que se le dota de las tierras y el cual no deberá exceder de las posibilidades de satisfacción de la cantidad que se tuviera de ellas, y al excedente, se les dejan sus "derechos a salvo" para posteriores reparticiones, o bien, para formar otros centros de población en otra parte donde existiesen más tierras, cumpliendo así con el presupuesto económico de equilibrar tierras y hombres.

Sin embargo, existen en la actualidad ejidos altamente superpoblados que no satisfacen en nada las necesidades de la gran población que albergan debiéndose por tanto reavivar a la luz de la legislación actual que consagra la idea de las "dotaciones mínimas", con el objeto de crear ejidos que, en realidad satisfagan las necesidades de los favorecidos con ellos, y acomodar el excedente en otros creando nuevos centros de población.

En el sistema ejidal, puede observarse a simple vista que además de los derechos enumerados con anterioridad -- existen otros que abarcan a todos ellos, marcando por las dos etapas necesarias para constituir un ejido. En efecto, dentro de la primera etapa, o sea, la anterior al fraccionamiento del ejido concedido a un pueblo, existen derechos que denominamos proporcionales y que les corresponden a -- todos los componentes del núcleo de población sobre la totalidad del ejido y posteriormente en la segunda etapa, o sea, cuando ya se ha fraccionado el ejido aparecen otros -- derechos concretos que cada ejidatario ejerce sobre su par

cela asignada. Caben dentro del primer grupo, a pesar de haberse fraccionado el ejido, los derechos sobre los bienes indivisibles pertenecientes a dicho ejido, tales como son los pastos, bosques, aguas, etc.

Se ha dicho que una vez fraccionado el ejido, la parcela pasa a propiedad del ejidatario, pero de inmediato se han formulado críticas afirmando que de ninguna manera se trata de una propiedad, puesto que el derecho que ejerce el ejidatario sobre su parcela no contiene el elemento -- principal o substancial de la propiedad, que es aquel que los romanos llamaban el jus abutendi, o sea, el derecho de disponer de su tierra en el momento que le plazca.

Por otra parte, las instituciones ejidales y comunales participan de elementos o atributos de los cuales participa la propiedad común, tales como el jus utendi y el jus fruendi, por lo que algunos los consideran más que como una propiedad, como un usufructo. Sin embargo, es fácil contradecir esto basándose en la misma Ley Agraria, cuando ésta manifiesta que los derechos sobre la parcela ejidal -- pueden transmitirse por testamento, pero sólo entre las -- personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes, constituyendo esto un elemento del cual no participa nunca el usufructo, el cual no puede transmitirse por herencia, ya que éste termina, entre otras causas, por la muerte del usufructuario; además, la propiedad ejidal -- faculta al tenedor de la parcela a efectuar permutas por -- otras tierras dentro del mismo ejido, o bien, con otro, pudiendo agregar que los derechos del ejidatario pueden ser--

suspendidos o retirados por falta de cultivo durante uno o dos años tal como la especifica la Ley Federal de Reforma Agraria, comprobándose con esto de manera más amplia que no puede compararse la propiedad ejidal y comunal con el usufructo, el cual no tiene nunca las facultades mencionadas.

Examinemos las principales características que señala la Ley Federal de Reforma Agraria, comenzando por decir -- que la propiedad agraria ejidal y comunal es:

1.- INALIENABLE, característica que constituye el argumento más fuerte para negarle naturaleza jurídica de propiedad al ejido y a la comunidad puesto que al decir de -- muchos autores, la inalienabilidad contradice en su esencia al derecho de propiedad. Esta característica se estipuló -- tanto por el Artículo 27 de la Constitución como por la -- Ley de Reforma Agraria vigente, cuando dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables. . ."

2.- La propiedad agraria ejidal y comunal, es INEMBAR
GABLE, teniendo como inspiración la misma que tuvo la restricción anterior y que en general tuvieron todas las restricciones impuestas a este tipo de propiedad, que fue: pro
teger los intereses del campesino mexicano, puesto que dada su nula cultura, su espíritu dilapidador y la voracidad de los terratenientes, se encuentra en circunstancias muy propicias a volverse a quedar en la desgracia.

Todas estas características de la propiedad agraria, -ejidal y comunal que constituyen limitaciones impuestas a ella, tienen enérgicas sanciones impuestas por la legislación agraria vigente, que van desde la pérdida parcial de derechos hasta la pérdida total,

C A P I T U L O I I I

LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES COMO INCENTIVO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA PARA INCREMENTAR Y ESTIMULAR LAS ACTIVIDADES AGRICOLAS.

a) El Plan Nacional Hidráulico.

El Artículo 27 Constitucional, no sólo funda la propiedad de la Nación sobre las tierras, sino también sobre las aguas. En su párrafo sexto establece que el dominio sobre ellas es inalienable e imprescriptible.

Dentro de este marco y con la finalidad de acelerar el desarrollo integral del país, el Ejecutivo Federal estimó de suma importancia que los recursos hidráulicos de que se dispone fueran aprovechados eficientemente en todas aquellas actividades en las que, se requiera utilizar el agua; y que estos objetivos sólo se lograrían mediante una planeación adecuada del uso del agua.:

Por ello, en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1976 se publicó el Decreto por el que se crea un organismo técnico administrativo, dependiente de la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos, al que se denominó Comisión del Plan Nacional Hidráulico. (PNH)

De acuerdo con el Artículo 28 del mencionado Decreto - la Comisión del PNH tiene las siguientes funciones:

I.- Elaborar los planes sectoriales y regionales neces-

sarios, para efectuar una adecuada planeación del agua.

II.- Mantener constantemente en vigor la ejecución del Plan, vigilar el cumplimiento de sus metas a los niveles ve cinal, sectorial y regional en coordinación con las depen-- dencias gubernamentales correspondientes.

III.- Comprobar la aplicación que se tenga del Plan, pa ra que las acciones que se hicieren, sean siempre siguiendo las directrices gubernamentales.

IV.- Celebrar los contratos o convenios, que se requie ren, para la ejecución del Plan.

V.- Integrar a los planes los estudios de gran visión, de prefactibilidad y proyectos definitivos.

VI.- Orientar y promover programas de investigación en materia de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

VII.- Promover y coordinar programas específicos de ca pacitación.

Con el Plan Nacional Hidráulico la Comisión se abordó a la solución de diversos problemas en el aprovechamiento - del agua y tierras a partir de las siguientes estrategias:

- Responder con mayor rapidez al aumento acelerado en la demanda de agua, originada en buena parte por las acti vidades asociadas a las prioridades nacionales de producción de alimentos y generación de energía.

- Vincular en mayor medida el enfoque nacional de la política hidráulica, que busca aprovechar los recursos humanos y económicos de la mejor manera posible.

- Mantener la unidad en la administración del agua, evitando la dispersión de autoridad entre las diversas instituciones del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales.

- Preparar al personal necesario e incrementar la capacidad tecnológica para llevar a cabo los programas hidráulicos, e

- Impulsar un mayor conocimiento y participación de los sectores usuarios en la solución de la problemática hidráulica.

El agua y la tenencia de la tierra juegan un papel importante en la consecución de los objetivos del PNH.

Las políticas delineadas para lograr lo anterior son:

- Aumentar la eficiencia en la irrigación: Forman parte de esta política: la aplicación de reglas de operación, tanto de los aprovechamientos superficiales como de los subterráneos, el mantenimiento y conservación de la infraestructura hidroagrícola existente; el mejoramiento y modernización de los sistemas de conducción y distribución para operarlos en forma más flexible; el aumento en la eficiencia parcelaria mediante el impulso a la tecnificación del riego y la nivelación de tierras; la reestructuración y actualización -

periódica de las tarifas con el fin de que cubran al menos los costos de conservación, mantenimiento y operación de las obras; la entrega de agua por dotación en los sistemas de riego donde ésto sea factible; y la substitución y diversificación de cultivos tomando en cuenta la disponibilidad del agua y hierva, así como la vocación, el potencial-productivo de la tierra y las necesidades nacionales de alimentos.

- Incrementar las áreas de cultivo con infraestructura de riego. Se da prioridad a los proyectos que puedan iniciarse con agricultura de temporal y a los que aumenten superficie mediante el manejo conjunto de las aguas superficiales y subterráneas.

Forman parte también de esta política, la rehabilitación de las superficies de riego y la reincorporación a la producción de áreas ensalitradas que cuentan con infraestructura de riego.

- Perfeccionar el sistema de planeación para lograr una mejor concepción y una más rápida ejecución de los proyectos de aprovechamiento de los recursos agua y suelo. El sistema se compone de: un proceso de generación de proyectos, que facilite el tomar las decisiones para, en su caso, proseguir con los estudios, diferirlos o iniciar la ejecución del proyecto; catálogo de proyectos, en los diferentes niveles de estudio, para prever las demandas de aguas y suelo a nivel de cuenca; y un proceso de jerarquización y programación de los proyectos, que toma en cuenta los --

beneficios que se generen, los costos, el nivel de estudio, el período de ejecución y maduración, el empleo generado, el incremento en el ingreso de los productores, la disponibilidad de tierras para satisfacer necesidades agrarias, y, las posibilidades de incremento de la producción en los cultivos considerados en forma prioritaria en la canasta básica.

- Incrementar la producción acuícola para mejorar la dieta de la población rural y urbana mediante el incremento en la productividad de los cuerpos de agua, para lo cual se prevee: una mayor coordinación entre las dependencias involucradas; el incremento en la investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo de cultivos; la promoción de acuicultura como parte del uso múltiple de los almacenamientos; el impulso al desarrollo de la acuicultura intensiva en el medio rural; y el control de la contaminación en los cuerpos de agua que convenga utilizar en la acuicultura.

ACCIONES

-El programa de infraestructura que se realiza para cumplir con las metas de producción planteadas hacia 1982 y 1985, comprende acciones de: desarrollo de infraestructura de riego y drenaje, rehabilitación y mejoramiento de su superficie de riego, e incorporación de superficies a la agricultura de temporal. La situación de este programa es el siguiente: hasta 1980, se había incorporado el 51% de 1.2 millones de hectáreas programadas para dotar con riego y drenaje en el período de 1977-1982, y quedan por incorpo

rar 600 000 hectáreas de estas últimas, 370 000 hectáreas corresponden a grande irrigación y el resto a obras hidráulicas y de ingeniería agrícola para el desarrollo rural. Para ese mismo período, la meta de rehabilitación y mejoramiento de las superficies de riego es de 1.4 millones de hectáreas, y estas acciones se realizan en el 75% de los distritos de riego; hasta 1980, el avance era del 51%, lo que significa que entre 1981 y 1982 se deberán rehabilitar y mejorar las redes de distribución drenaje y caminos en 700 000 hectáreas; dentro de estas últimas, se considera el rescate de 55 000 hectáreas afectadas por sales, y la nivelación de 330 000. En cuanto a la incorporación de la producción de áreas de temporal, hasta 1980 se tenía un avance de aproximadamente el 38% de los 2.1 millones de hectáreas programadas para el período de 1977 a 1982, y faltan por incorporar 1.3 millones de hectáreas. (22)

Por último señalaré que la tenencia de la tierra al igual que la problemática hidráulica requieren de solución inmediata, el derecho ha previsto con igual interés su solución, tanto en la Ley Federal de Aguas como en la Reforma Agraria.

Los objetivos fundamentales que persiguen estos ordenamientos, en cuanto al tema que nos ocupa, pueden abreviarse de la siguiente manera:

(22) Plan Nacional Hidráulico 1981
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

1.- Que los problemas jurídicos de Tenencia de la Tierra dentro de las zonas que comprenden obras de riego, tengan carácter prioritario a efecto de resolverse en forma -- expédita y eficiente.

2.- Congruente con lo anterior, que la operación de -- las Obras Hidráulicas que realiza el Gobierno Federal, se -- ponga en práctica a la mayor brevedad posible.

3.- Que en el debido cumplimiento de los mandatos que -- encierran dichos ordenamientos, se atienda inmediatamente -- la problemática económico - social de los campesinos de Mé -- xico.

b) El Plan Global de Desarrollo

En materia de tenencia de la tierra, aspecto fundamental que nos interesa, el PND sólo estableció como acciones a llevar a cabo: otorgar garantía a las diferentes formas de tenencia de la tierra, para fines agrícolas, ganaderas y forestales. Atender prioritariamente la ejecución de resoluciones presidenciales pendientes, la expedición de certificados de inafectabilidad, la regulación de los derechos agrarios y el reconocimiento y titulación de bienes comunales. Regularizar, para su incorporación a la producción agropecuaria, los terrenos nacionales, demasías y tierra ociosas.

En lo que hace a la colonización, instrumentar y aplicar programas que doten oportunamente a los colonos de los factores productivos que requieran para el aprovechamiento racional de los recursos existentes y aseguren el desarrollo armónico de los nuevos núcleos de población sin que ello implique una marginación de los grupos autóctonos.

A continuación mencionaré en forma general, sus aspectos fundamentales; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980 y se conformó por tres partes: la política, la económica y la social.

La primera integrada por un conjunto congruente de conceptos de filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917.

Los conceptos filosóficos del Proyecto Nacional se expresan en democracia plural y economía mixta.

En esta parte, se presenta el modelo del país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social y en la administración pública.

Contiene la caracterización, orientación e instrumentación de la política interior, la política exterior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia. Estas bases políticas dan viabilidad a las acciones del Estado agrupadas en el Plan y garantizan la permanencia y la orientación democrática del proceso social.

A partir de los principios de filosofía política y del modelo de país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definen los objetivos del Plan.

El Plan contiene un diagnóstico del desenvolvimiento socioeconómico del país desde la Revolución hasta nuestros días. En una breve síntesis, se reconocen los principales problemas que ha enfrentado la sociedad mexicana, tanto los ancestrales como lo que el mismo proceso de desarrollo ha hecho surgir. Se hace evidente que las generaciones que nos han precedido realizaron un enorme esfuerzo que nos permite contar a los mexicanos de hoy con una economía diversificada y compleja, una sociedad plural y un sistema político que ha podido apoyar este proceso de construcción socioeconómica y, simultáneamente, fortalecer a las instituciones nacionales.

En esta evolución histórica, destaca la participación del Estado en la integración y avance de la comunidad nacional, a través de instituciones y programas para la promoción del desarrollo económico y social y de la unidad política y cultural de la Nación. En este contexto surgen nuevas y crecientes clases medias y un movimiento organizado y participativo de trabajadores del campo y la ciudad.

La Administración del Presidencial próxima pasada inicia un mandato apoyado en la fortaleza histórica del sistema político del país, pero enfrentando una crisis que reflejaba, a la vez, tanto la agudización de los problemas estructurales, como el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión e inflación, baja productividad, desequilibrios en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraron un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección política, que aprovechara el vigor de nuestras instituciones y revitalizara nuestros principios de filosofía política.

La estrategia seguida por la dicha administración se orientó desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos; estos surgen del Proyecto Nacional, se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás, a saber:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

El esfuerzo que requieren estos objetivos pone a prueba la responsabilidad de toda la administración pública y de la sociedad.

La segunda parte del Plan fue la económica. En ésta se presentó la estrategia de desarrollo para el cambio estructural que ha seguido, desde su inicio, la mencionada administración.

Dicha estrategia se orientó fundamentalmente hacia la creación de empleos, en virtud de que se considera que el empleo es el medio idóneo para que los mexicanos puedan acceder al disfrute de los mínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, elementos indispensables para una vida digna de todos los mexicanos y paso obligado hacia una más justa distribución del ingreso.

El propósito de crecer generando empleos suficientes para la población es un medio de vida digno y los avances

que en esta materia se consiguieron en esa Administración, distinguen, de manera fundamental, nuestro proceso de crecimiento del de décadas anteriores.

En suma, la estrategia del Plan fue el camino por el cual el país buscó superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio.

Veintidos políticas básicas integraron la estrategia, los cuales son:

- 1.-Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento.
- 2.-Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propuso crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
- 4.-Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%.
- 5.-Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.-Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.-Desarrollar en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.-Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
- 10.-Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.-Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
- 12.-Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar.
- 13.-Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.-Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
- 15.-Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.-Vincular la educación terminal, media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales.
- 17.-Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18.-Desconcentrar la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.

- 19.-Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20.-Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21.-Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo, y
- 22.-Ampliar la concertación de acciones entre los -- sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se plantea como la política económica y social que se ha venido instrumentando está dirigida, principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Si el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social, también es cierto que éste condiciona los procesos económicos; por ello, la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable, en un contexto de empleo creciente y productivo -- que subordine el desarrollo de los objetos materiales al desarrollo de las personas, en su dignidad individual y su responsabilidad social.

c) El Sistema Alimentario Mexicano.

El 18 de marzo de 1980 se planteó la necesidad de establecer y desarrollar un Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Este planteamiento fue el resultado de estudios que analizaron todos los productos básicos de una canasta -- alimentaria popular y de todos los sistemas que implica-- cada uno de esos productos.

Comenta Martha Chávez Padrón que las notas analíticas y lineamientos metodológicos formulados por la oficina de asesores del C. Presidente, en agosto de 1979, señalan que "se entiende por sistema el conjunto de elementos organizados y relacionados para un propósito o para una actividad y por sistema alimentario el conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas y de intercambio que establecen los agentes sociales e institucionales, directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos, hasta su consumo y que contemplan las fases o esferas de actividad de: producción, comercialización, transformación, distribución, consumo y otras que le son complementarias, como la existencia de bienes y servicios, la de control y regulación proveniente del Estado, y la del sector externo. (21)

(21) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario Mexicano" Edit. Porrúa, S.A. (Pág.388)

Apenas se había anunciado el SAM el 18 de marzo de 1980, cuando aconteció otro hecho, que fue la presentación del PLAN GLOBAL DE DESARROLLO el 15 de abril de 1980; al presentarse este plan se señaló expresamente que "recoge también la concepción del Sistema Alimentario Mexicano, que plantea profundamente una nueva estrategia intersectorial, dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población nacional, y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos, tecnologías para incrementarla y sistemas de distribución que permitan hacer llegar los abastos populares a los grupos mayoritarios del país".

El Plan Global, en su rubro Político de Alimentación y Nutrición, señala que la alimentación adecuada constituye una de las prioridades nacionales.

Continúa señalando que la disponibilidad de alimentos básicos para la población, se ha elevado considerablemente en los últimos quince años, no obstante que la producción no ha crecido en estos últimos años al mismo ritmo que en el decenio anterior. Así, de 478.9 kilogramos per cápita en 1965, incluyendo productos pecuarios, se pasa a 510.8 en 1977 y 536.8 en 1978; es decir, un incremento de 57.9 kilogramos, equivalente a un 12.1% respecto del nivel de 1965. Estos promedios, sin embargo no reducen la magnitud del problema alimenticio, en el cual juegan un papel determinante la distribución de alimentos y las disparidades en el ingreso.

Por lo anterior, se diseñó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), como un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimenticia que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos.

EL SAM se tradujo en recomendaciones específicas, ubicadas en el análisis del comportamiento a los agentes económicos de la agricultura comercial y campesina en los años recientes, con sus implicaciones para el comercio exterior, la tecnología que permite enriquecer y conservar los alimentos, y también la producción de bienes de capital relacionados con su producción, transporte, almacenaje y comercialización.

El objetivo principal del SAM fue la proposición de metas viables y el análisis de medios pertinentes para elevar el consumo alimenticio desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías y el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

El SAM partió de un análisis del perfil alimentario nacional sobre la base de una encuesta rural y urbana, realizada en forma conjunta con el Instituto Nacional de Nutrición durante el segundo semestre de 1979. Con ello-

se identifican las necesidades alimenticias diferenciadas de grupos urbanos y rurales, en distintas zonas del país; y se define una Población Objetivo Preferente, que asciende en el año de 1979 a 13 millones de personas en las -- áreas rurales y a seis millones en las áreas urbanas, con una alta proporción de población infantil.

En el SAM marcan a la Tenencia de la Tierra, políticas de apoyo a la agricultura de temporal y campesina, la generación de empleos rurales, la dinamización del sector agropecuario y pesquero, y la distribución del ingreso en favor de los pequeños productores de alimentos básicos.

Se trató, con el Sistema Alimentario Mexicano, de -- realizar un gran esfuerzo nacional, compartiendo riesgos con los campesinos, para lograr la autosuficiencia nacional en cada uno de los subsistemas clave de la alimentación: granos, oleaginosas, frutas, verduras, carne, pescado, leche y huevos.

Por otra parte, se pusieron en marcha programas de -- apoyo y fomento a la producción y distribución de alimentos básicos. Se dispuso del programa de Productos Básicos, para asegurar el abasto suficiente y oportuno de alimentos mediante el esfuerzo coordinado de Estado, comerciantes e industriales. En su primera etapa, el programa incluye quince productos básicos no perecederos. Asimismo, -- se ha ampliado y aprovechado la capacidad instalada de -- las filiales de CONASUPO para fomentar la industrialización y los mecanismos de subsistencias básicas.

Las metas propuestas consistieron en incrementar la disponibilidad de alimentos para avanzar en el mediano plazo hacia una dieta mínima promedio para toda la población de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas al día; dedicar especial atención a fomentar la producción de alimentos básicos, además de maíz y frijol, cereales como trigo y arroz, frutas, papa, y alimentos de origen animal; mejorar el consumo y la distribución entre grupos sociales regiones geográficas a fin de reducir los déficit más agudos; ampliar la cobertura de servicios de salud materno-infantil en los programas nutricionales y de prevención, y avanzar en la modificación de los patrones y hábitos de consumo.

Las acciones del sector público para elevar las disponibilidades de alimentos consistió en medidas de apoyo técnico; crédito para inversiones y creación de los distritos de temporal para la producción y distribución de alimentos de consumo básico de los sectores agrícolas y ganadero, pesquero, industrial y comercial. Así, para el trienio 1980 1982 los incrementos programados en la producción de este tipo de bienes, como se muestra en el capítulo sectorial, fueron: agricultura y ganadería 4.0%, pesca 9.4% y bienes socialmente necesarios de origen industrial 8.0% en términos reales. Estos crecimientos sectoriales permitirán una disponibilidad de 565.9 kilogramos de alimentos per cápita en 1982, incluyendo productos pecuarios.

En incremento a la producción de alimentos básicos, por acción del crecimiento de la población, es una condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema de la alimentación en México. Con una parte de la población enfrentada a rezagos ancestrales en materia de alimentación, la transformación de las necesidades en de mandas requiere el avance considerable en los programas de empleo, distribución del ingreso y desarrollo regional, que se complemente con una mejora sensible en los mecanismos de distribución y comercialización para garan tizar el abasto de alimentos a los grupos sociales y regiones que lo demanden.

A su vez, dada la complejidad del problema alimen ticio, se decidió poner en marcha acciones integradas de salud y nutrición, dirigidas a la población de más bajos ingresos, especialmente en el medio rural; introducción de alimentos complementarios a la población menor de un año y prevención de enfermedades transmisibles.

"El SAM reveló crudamente la realidad Mexicana al señalar que existen 35 millones de desnutridos y de ellos 19 millones practicamente hambrientos.

¿Cómo es posible que a 70 años de la Revolución, hecha por campesinos y los marginados urbanos sean ellos precisamente los desnutridos y hambrientos, y en número tan grande? (24)

(24) Revista Económica, Vol.7 Núm.62
del 15 de abril de 1980. México, D.F.

Luego entonces, el SAM planteó metas de consumo y estrategias de producción de alimentos básicos seleccionados, para alcanzar mínimos nutricionales suficientes para la población. Para 1982 la meta fue alcanzar la autosuficiencia en maíz y frijol y para 1985 en arroz, carne, leche, y azúcar, entre los principales.

Para alcanzar estas metas fue necesario incrementar los subsidios, tanto a la producción agropecuaria como al consumo en 27 mil millones de pesos anuales, que se agregaron a los 65 mil otorgados en 1979 para corregir las imperfecciones del mercado alimentario.

Hasta aquí el planteamiento no sería novedoso si no contemplara los aspectos fundamentales siguientes:

- 1.-La creación de un fondo de Riesgo Compartido y
- 2.-Apoyar una Organización Campesina de orden superior.

En lo que se refiere al primero, el Estado compartiría el riesgo que las condiciones climatológicas representen para el trabajo y la inversión de los campesinos.

De ésta manera habrá de asegurarse en especie o equivalente, la producción promedio que obtienen tradicionalmente, los campesinos, contra la pérdida total o parcial de sus cosechas; éste beneficio era tanto para los campesinos que reciben crédito como a los que operan con sus propios recursos.

Esta forma de seguro fue un mecanismo que prorratea el riesgo entre todos los campesinos del país y el Estado; se pensó que con él a largo plazo, podría también --coadyuvar en las tareas de regularización de la tenencia de la tierra, en virtud de la información que se tendría relativa a la producción y posesión de la tierra.

En lo referente a la organización campesina planteada en el SAM se aprecia que pueden superarse los esquemas tradicionales de distribución del ingreso que operan a través del subsidio. También podrá superarse el esquema de asociaciones y dependencias entre pequeños productores y grandes consorcios de capital intensivo quienes establecen las condiciones de comercialización y servicios y en su afán de expansión tienden a limitar el desarrollo de los pequeños productores, y logran su desaparición o absorción.

De esta manera la opción más viable parece ser la -integración vertical y horizontal del sector campesino - para la producción, transformación, distribución y consumo. Esta forma de producción correría en forma paralela a los tradicionalmente establecidos por los sectores público y privado.

Consistiría básicamente en la creación de empresas de autogestión campesina para la producción agropecuaria y abastecimiento a empresas agroindustriales también de autogestión campesina y sus consumidores estaría organizados en empresas cooperativas de consumo en los medios-rural y urbano.

Para que estas formas de organización de orden superior puedan desarrollarse en forma independiente y puedan llegar a ser autosuficientes, es necesario el apoyo normativo, técnico y financiero del Estado. Esto encuentra ahora mayor viabilidad por la expectativa de los recursos provenientes del petróleo, la moderna organización de la administración pública, el potencial de los recursos humanos y tecnológicos del país y la firme decisión del Presidente de la República para lograr la autosuficiencia en alimentos.

d) El Plan Nacional de Desarrollo

El Artículo 26 Constitucional establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional. Al aparecer en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad para su cumplimiento al sector público, a nivel de coordinación con las entidades federativas y la concertación e inducción a las acciones de los particulares.

Es así como el Artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas.

Se introducen asimismo, atribuciones del Congreso de la Unión en el proceso de planeación del desarrollo nacional. La Ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional la constituye la Ley de Planeación; cuyo objeto consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo y establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por otra parte, dicha Ley de Planeación atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la planeación nacional de desarrollo; y establece que para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación así como de la ejecución de las acciones relativas, el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará el Ejecutivo Federal anualmente al Poder Legislativo de la ejecución del plan y de los programas, a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal; éstas son: el Informe Presidencial; las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparec

cencias de éstos y de los Directores de las Entidades --- Paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquier de las Cámaras.

La mencionada Ley de Planeación señala con precisión y claridad las atribuciones que en materia de planeación--corresponderán a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del Sistema Nacional - de Planeación Democrática; así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación, integrar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar la planeación regional y elaborar los - programas especiales que le señale el Presidente de la República.

En el Capítulo Cuarto se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación--Democrática. Señala que el Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el Titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda y deberá formularse, -- aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración.

DIAGNOSTICO DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

El Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983, establece un diagnóstico de la Reforma Agraria integral en el que se destaca la seguridad de la tenencia de la tierra.

Se señala que a pesar de los logros alcanzados por la Reforma Agraria, durante el proceso seguido a lo largo de siete décadas subsisten o han surgido diversos problemas que afectan el desarrollo económico y social, tanto del sector rural como del país en su conjunto.

Entre los más importantes destacan la indefinición de la estructura agraria; la irregularidad en la tenencia, la gran demanda de tierras, la existencia de un creciente manifundismo, las deficiencias en la organización de los productores, la escasez de recursos humanos capacitados y la polarización del desarrollo agropecuario. Los efectos directos más importantes generados por estos problemas son la carencia de un proceso de inversión y de reinversión que genera la descapitalización del sector y mantiene bajos niveles de producción y productividad.

Establece el PND que la tierra potencialmente repartible es cada vez menor y que está constituida por las áreas de terrenos nacionales, las provenientes de concesiones vencidas de inafectabilidad ganadera y la superficie de propiedad que resulte afectable; evitando caer en el minifundio, se estima que con la parte susceptible de reparto, sólo podrá satisfacer una parte de la demanda actual.

Señala que la estructura de la tenencia de la tierra, no estará totalmente definida, en tanto no cuenten la pequeña propiedad, los ejidos y las comunidades con todos los documentos legales, que les permitan realizar un apro-

vechamiento eficiente de sus recursos. La indefinición - respecto de la tenencia de la tierra, no sólo representa un obstáculo para elevar la producción y la productivi--dad, sino que también es causa de conflictos entre los - distintos grupos de campesinos que disputan los linderos de sus predios en las comunidades y ejidos, así como con la propiedad privada..

El crecimiento acelerado de la población campesina, y las limitaciones que contempla el reparto agrario, im--puesta por las restricciones en la disponibilidad de tie--rra susceptibles de ser dotadas, conforme a la Legisla--ción Agraria vigente, han originado la excesiva fragmen--tación de los predios rurales.

Un número cercano a dos millones de minifundistas, - entre ejidatarios y pequeños propietarios, tienen que de--sevolverse en una economía de mercado altamente competi--tiva y, por tanto, desventajosa para ellos ante el resto de participantes. La baja productividad de los recursos, el rentismo, la carencia de organismos representativos -- que canalicen sus productos para hacer más redituable la comercialización de diferentes mercancías, son los prin--cipales problemas que se presentan actualmente.

Es preciso señalar que el enfoque bajo el que reali--zan sus actividades las dependencias del sector público-- que promueven la organización de productos en el sector-- agropecuario y forestal, no ha sido siempre coincidente.

Las acciones de las diversas instituciones requieren de un mayor grado de coordinación y una orientación que las haga complementarias.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, los diversos trámites burocráticos y la lentitud de las instancias jurídicas y normativas correspondientes constituyen obstáculos para promover la organización de los productores.

PROPOSITOS DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

El PND enmarca los siguientes propósitos:

- Repartir toda la tierra legalmente afectable; la de excedentes de propiedades privadas, todas las tierras ociosas, y la proveniente de terrenos nacionales susceptibles de aprovechamiento agropecuario.
- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales y regularizar los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades.
- Consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, superando mediante la organización agraria, el problema del minifundio y, promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales de los núcleos agrarios, para garantizar el logro de la justicia social en el campo y sentar las bases del incremento productivo.

- Promover aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios, condición necesaria para proporcionar a los campesinos los niveles de bienestar a que tienen derecho, disminuyendo así la desigualdad económica y social entre el campo y la ciudad.
- Alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la Reforma Agraria Integral, para terminar con la corrupción, así como para lograr una auténtica democracia participativa en la toma de decisiones en su ejecución y evaluación.
- Continuar con la programación de la Reforma Agraria Integral en el marco de la planeación democrática basada en la consulta popular, lo que permitirá la participación organizada de los núcleos agrarios como unidades de planeación.

LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA

El propio Plan Nacional de Desarrollo los establece, y se centran en el reparto y en la regularización de la tierra y en la incorporación de los campesinos al proceso de desarrollo general del país, a través de su organización participativa, como lo han demandado los sectores público, social y privado en la consulta popular. (25)

(25) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Poder Ejecutivo Federal.

De acuerdo con estos lineamientos en los próximos años debe darse prioridad al reparto agrario y procederse a la regularización de la tenencia de la tierra. El reparto deberá realizarse mediante una nueva estrategia de entrega de tierras, basada en la integración de unidades de producción apoyadas por la organización de los campesinos, la construcción de obras de infraestructura social y productiva, el otorgamiento de crédito, la asistencia técnica y el abastecimiento eficiente de insumos y servicios.

La regularización de la tenencia de la tierra es condición básica para mantener la tranquilidad en el campo e incrementar la producción y la productividad agropecuaria y forestal. Por ello, se buscará señalar el PND atender eficientemente las solicitudes de tierra, mediante decisiones fundamentadas y claras, que permitan dar respuesta oportuna y justa a los campesinos interesados. Lograr que los derechos de los campesinos a la propiedad, posesión o usufructo de la tierra se encuentren debidamente defendidos o garantizados. La organización de los campesinos constituye el pivote de la nueva política de reforma agraria y el elemento catalizador del desarrollo social, que ha de fundamentarse en la participación democrática e igualitaria de todos los miembros de las comunidades, ejidos y poblaciones en todos los procesos de toma de decisiones.

La reorientación del desarrollo rural sustentada en la organización y en la participación de los productores en la solución de sus problemas, constituye un lineamien

to fundamental de la reforma integral, en torno al propósito nacional de cambio estructural.

Derivadas de las estrategias generales se plantean diversas políticas enfocadas al alcance de los objetivos y propósitos enunciados: en materia de reparto agrario, es necesario determinar la totalidad de la superficie -- susceptible de afectación, para concluir la fase del reparto.

La regularización de la tenencia de la tierra a nivel nacional demanda la formulación de programas para la entrega de los documentos legales que confirmen la seguridad jurídica en la posesión y usufructo de la tierra.

A partir de la decisión política de fomento y apoyo a la organización campesina deberá adecuarse, en el corto plazo, la estructura institucional, elaborándose para tal efecto un programa de organización y capacitación de los productores rurales, en el cual todas las instituciones participen del desarrollo rural y encuentre la normatividad básica para sus acciones.

Con el enfoque de desarrollo rural integral, el Estado impulsará en forma paralela a la política agraria, programas de fortalecimiento y ampliación de la infraestructura rural, principalmente en áreas de temporal, tanto de carácter social para aumentar o mejorar los servicios de salud, educación, vivienda y recreación, como para ampliar la infraestructura productiva con obras de pen

queña irrigación, caminos, transportes, electrificación rural, ampliación de apoyos financieros y en general, to das aquellas actividades que coadyuvan a incorporar a la población rural al proceso de desarrollo del país.

La administración agraria será una acción de carácter permanente, orientada a mantener actualizados los de rechos de los individuos y de los núcleos sobre la tie rra dirimiendo las controversias y conflictos que sobre su propiedad o usufructo se susciten lo que implica revi sar los procedimientos legales, con el fin de hacerlos - ágiles y evitar la corrupción. Esta acción permitirá man tener las condiciones de estabilidad social que requiere el campo, para asegurar el desarrollo armónico del sec tor rural. Asimismo, se deberá continuar con la descen tralización de las acciones agrarias, con el objeto de - agilizar su desahogo.

LINEAS GENERALES DE ACCION -

También establece el PND líneas generales de acción en cuanto al reparto agrario, y señala que en esta área de acción requiere investigar todos los terrenos baldíos presuntamente nacionales. Por otro lado, se requiere for mular el análisis de detalle de cada una de las concesio nes ganaderas vencidas y por vencerse, con el fin de de terminar los excedentes de tierra de las propiedades pri vadas que rebasen los límites marcados por la Ley Fede ral de Reforma Agraria así como los excedentes de tie rras en las propiedades privadas originadas por el cam bio de uso del suelo, principalmente de ganadero a agrí cola.

La totalidad de la superficie de reparto, será utilizada para satisfacer necesidades agrarias, partiendo de un nuevo enfoque, con el objetivo de que la tierra -- que se entregue a los campesinos sea aprovechada eficientemente desde el principio, mediante la instauración de formas de asociación que les permitan conformar verdaderas unidades de producción.

SEGURIDAD JURIDICA

En cuanto a la seguridad jurídica las modalidades -- que adopta esta línea de acción consiste, en la propiedad social, en el otorgamiento de los documentos legales que acrediten los derechos agrarios de los individuos y de los núcleos.

En el régimen de colonias, proporcionar los títulos correspondientes, así como los documentos que acrediten su legalidad. En la propiedad privada, documentar con -- certificados la inafectabilidad agrícola, ganadera o -- agropecuaria.

Por lo que se refiere a los posesionarios de terrenos nacionales, se otorgarán documentos que garanticen -- su seguridad jurídica conforme a la legislación vigente.

La regularización de la tenencia de la tierra -- quiere contar con la base cartográfica correspondiente, -- por lo que en el corto plazo se fortalecerá con carácter prioritario, el proyecto de levantamiento del Catastro -- Rural jurídicamente respaldado. En dicho catastro debe--

rán quedar perfectamente localizados los predios con sus linderos y, en el Registro Agrario Nacional, deberán quedar debidamente inscritos, para los efectos legales, el tipo de tenencia, la superficie, la clasificación de la tierra y los datos generales del propietario o poseedor. La base cartográfica así estructurada servirá para realizar, eficientemente, la regularización de la tenencia de la tierra, que permitirá otorgar la seguridad necesaria en el medio rural, promover la inversión y la reinversión en el sector y finalmente apoyar la organización -- agraria.

OPINION Y EXAMEN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
QUE HACE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE
LA UNION.

MARCO JURIDICO

De conformidad con lo previsto en el Artículo 5° de la Ley de planeación, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Permanente, para su examen y opinión al PND 1983-1988, integrado dentro del plazo a que se refiere el Artículo 21 de la citada Ley y formulado en cumplimiento de la responsabilidad de conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación y consulta señaladas en los Artículos 4 y 20 del mencionado ordenamiento.

La participación de la Cámara de Diputados en los nuevos procesos de planeación ha sido determinante a partir de la aprobación, en diciembre de 1982, de la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social del país plasmados en la Constitución Política-

de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma comprende un nuevo Artículo 26 Constitucional ya mencionado, que ordena al Estado integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. El Congreso de la Unión aprobó posteriormente la Ley de Planeación, - que fijó los términos en que debería elaborarse y presentarse por el Poder Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo el que se sometió al examen y opinión de la Cámara de Diputados.

OPINION PARTICULAR

Sólo haré alusión a la opinión relativa a la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados por la importancia que representa para el presente trabajo.

Las políticas y estrategias derivadas del PND que - deben definirse de inmediato, son las siguientes: (26)

- Tenencia de la tierra: Determinar el procedimiento para garantizarla por encima de la documentación -- misma, procurando que los regímenes de tenencia vigentes funcionen correctamente apoyados en las figuras jurídicas que, de acuerdo a la circunstancias, - se hagan necesario establecer o modificar.

- Vivienda: Se propone la creación de un instrumento financiero cuyo origen está plasmado en el Artículo

(26) LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Opinión y Examen del Plan Nacional - de Desarrollo 1983-1988. (Pág.44)

4° Constitucional, y cuya estructura se encuentra - en el PHD. Deberá ser un organismo ágil, eficiente y desburocratizado que impulse la resolución integral de los problemas de vivienda rural existentes, apoyado en la infraestructura gubernamental.

- Se propone también la creación - en el seno del - - CAPFCE - de un programa de construcción de viviendas decorosas para el maestro rural, que además de dignificar su labor magisterial, sirva para motivar al campesino a mejorar su propio tipo de habitación y sus hábitos de higiene familiar.

- Salud: No son suficientes los programas para combatir enfermedades contemplados por la SSA; su prevención mediante hábitos de higiene son igualmente importantes. La Reforma Agraria Integral debe implementar y promover programas preventivos y de instalaciones sanitarias en el medio rural.

- Educación: A los programas normales de instrucción primaria rural deben incorporarse programas de capacitación técnico especializada en los distintos tipos de actividad agropecuaria de cada zona y de cada región del país. La Ley de Educación Agrícola que contemplaba la Parcela Escolar fue abrogada en el - Decreto que creó la Universidad Autónoma de Chapingo. Se propone sea estudiada la conveniencia de actualizarla y someterla a discusión en las Comisiones involucradas.

- Agroindustrias: Los programas agroindustriales, además de elevar el nivel de industrialización del país, transformando la materia prima en beneficio del productor directo, constituyen una fuente de trabajo y arraigan a los campesinos en su lugar de origen evitando el gigantismo de las ciudades y sus problemas colaterales.

Además, considera la Comisión que el PND contiene concepciones en materia agraria, que deben corregirse:

- El Plan destaca la indefinición de la estructura agraria apoyándose en las irregularidades que en la realidad se presentan en la tenencia de la tierra. La estructura agraria conforme a la doctrina, es el conjunto de principios rectores, de instituciones fundamentales, de bases orgánicas, que sistematizan la materia agraria, consagran y sancionan el orden jurídico. De acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, no existe indefinición en la estructura agraria y si muchos problemas ligados a la tenencia de la tierra.
- El Plan expresa "En materia de reparto agrario, es necesario determinar la totalidad de la superficie de afectación, para concluir la fase del reparto".- Esto parte de un supuesto equívoco: que en lo futuro ningún propietario concentrará propiedades rurales más allá de los límites que permite la Ley y --

que tampoco dejarán de cultivar sus propiedades, rústicas más de dos años. Se olvida que el proceso de concentración de la propiedad rural es un hecho social que, como los hechos delictivos, se suceden en la vida normal de toda sociedad, aunque las leyes los prohíben, y que en su esencia es dinámico, por lo cual está sujeto a todo género de transformación. Por otra parte, los propietarios de superficies inafectables, que dejen de cultivar sus tierras durante dos años consecutivos, sin motivo justificado, pueden ser afectados para satisfacer las necesidades agrarias. Por principio, las leyes agrarias que regulan los repartos y afectaciones, son de aplicación permanente en cuanto se den las hipótesis previstas por la propia Ley. Por lo tanto, resulta desafortunado hablar de concluir con la fase del rezago y del reparto agrario.

- Es impropio hablar de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y equívoco que la seguridad en la propiedad rural se obtenga con el sólo otorgamiento de los documentos legales. En nuestro país la inseguridad jurídica la han invocado principalmente los propietarios, cuyos predios rebasen los límites que la Ley autoriza; no los auténticos pequeños propietarios, ni los campesinos, quienes demandaron con todo vigor el establecimiento de un sistema de justicia agraria, que los rescate de la mancha de todo tipo de injusticias de que son víctimas. Por ello, este capítulo de la Reforma Agraria-

debe considerarse con el correspondiente a reformas jurídicas e impartición de justicia, donde se apunta el reclamo de fortalecer la magistratura agraria con una justicia pronta, expedita y honesta, para los campesinos, como lo ordena la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional.

OPINION ACERCA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
QUE HACE EL SENADO DE LA REPUBLICA.

Por su importancia para el presente trabajo señalaré los puntos relativos al Desarrollo Rural Integral y a la Reforma Agraria.

En cuanto al Desarrollo Rural Integral, la Cámara de Senadores opina que dado que el proceso inflacionario impacta severamente la capacidad adquisitiva y la obtención de satisfactores elementales de los grupos campesinos, es imperativo ejecutar programas de corto plazo que mejoren en lo inmediato esa apremiante situación en las zonas rurales más deprimidas.

Que las zonas de minifundio merecen especial atención y para abordar su problemática sugieren diversas acciones, entre las que destacan: promover la organización campesina; impulsar la explotación comunal; usar intensivamente el suelo y el agua; promover las actividades agropecuarias, agroindustriales e industriales y mejorar los sistemas de comercialización. Tales acciones generarán ingresos adicionales a los minifundios, en el mediano plazo. Sugieren las siguientes medidas complementarias para mejorar el ingresos campesino en el corto plazo:

- Establecer una política de revisión constante de los precios de garantía, que asegure un ingreso campesino más justo en las zonas deprimidas.
- Conciliar el precio de garantía con otros factores, como el costo de producción y de rendimientos, el -

nivel de ingresos campesino y el costo de los productos básicos para las clases populares. (27)

Debido a la diferencias que presenta el sector agropecuario en sus modalidades de agricultura industrial y de subsistencia; de riego y de temporal; de minifundio y de agricultura comercial, es necesario identificar las zonas de minifundio asociadas con la agricultura de subsistencia a fin de redoblar esfuerzos para ayudar a incrementar la producción y la productividad de estas áreas.

Asimismo, se debe promover la organización y la capacitación en el sector ejidal de las zonas oprimidas para comercializar sus cosechas. Tales acciones deberían complementarse con la construcción de bodegas rurales, facilidades para el transporte de productos y de otros apoyos necesarios.

Respecto a las consideraciones que hacen sobre la Reforma Agraria Integral señalan que dado que la disponibilidad de superficie para satisfacer nuevas necesidades agrarias es cada día menor, es necesario desarrollar programas que contribuyan a atender los requerimientos de tierra que plantean los campesinos. Entre estos programas se considera importante complementar los apuntados en el Plan mediante:

- (27) LII Legislatura; Senado de la República, Dictámen que contiene la opinión acerca del PND 1983-1988 presentado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Planeación del Desarrollo Económico y Social, y de Economía; aprobado por la Asamblea el 18 de nov. de 1983.

La actualización de los padrones agrarios para contri
buir a la regularización de los mismos, e identificación -
de tierras disponibles por ausentismo, y

La verificación de posibles cambios en la calidad de-
la tierra, originados por la infraestructura que desarro--
llan los Gobiernos Federal y Estatales, constituida por --
obras de riego, desmontes ganaderos y agrícolas, etc., la
cual puede provocar cambios de calidad en la tierra, que -
permitirán el reacomodo de nuevos campesinos.

Por otra parte, el incremento en la demanda de los --
alimentos hace imperativo un reordenamiento en el aprove--
chamiento de los recursos naturales, por lo que es recomend
dable que las tierras con potencial agrícola se dediquen a
esta actividad con apoyo en las Leyes de Fomento Agropecuar
rio y de Reforma Agraria.

e) El Programa Nacional de Alimentación

Durante varios años las acciones gubernamentales se concentraron, en las zonas de gran potencial productivo, fomentándose la agricultura de riego. Se alentaron los productos destinados a los mercados de exportación, a la producción pecuaria o dedicados a la transformación industrial y se desplazó la producción de maíz y frijol a las zonas temporaleras.

Lo anterior consolidó un sector moderno agrícola, - en detrimento de un gran número de campesinos constituido por pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros - así como por un creciente grupo de asalariados agrícolas sin tierras.

Hasta mediados de la década de los sesenta el ritmo de producción primaria de básicos alimenticios permitió cubrir ampliamente la demanda efectiva interna y la exportación de excedentes. Sin embargo, la significativa - disminución de la inversión pública en el campo que se observó desde fines de los años cincuenta y hasta principios de los sesenta, las desiguales relaciones de intercambio entre el sector rural y el urbano industrial, así como la influencia de las empresas transnacionales agroalimentarias en favor de la producción pecuaria intensiva, se manifestaron en una caída en el ritmo de crecimiento de la producción de alimentos, fundamentalmente a partir de 1965.

La regulación del mercado de los productos agrícolas y la política de control de precios ha mantenido aquellos que reciben los agricultores por abajo del ritmo de crecimiento de los del resto de la economía. Tal política ha propiciado una de las formas más claras de transferencia de recursos de las actividades agrícolas a las urbanas.

Aunado al anterior, la falta de seguridad en la Tenencia de la Tierra, el abasto hacia el campo de bienes manufacturados, tanto insumos y equipo como bienes de consumo y los servicios se han venido realizando en condiciones sumamente desventajosas para la población rural.

En este contexto, la superficie cosechada, la composición de cultivos y el rendimiento medio por hectáreas han mostrado cambios importantes, con desventaja para la producción de alimentos.

A este último fenómeno contribuyó la influencia de las empresas agroindustriales, la mayoría de ellas de origen transnacional. A través de la oferta de financiamiento, abasto de insumos y asesoría técnica, y del establecimiento de ágiles mecanismos de acopio, se propició la desviación del maíz y trigo hacia usos forrajeros y se alentó la expansión de la producción de sorgo y soya, entre otros productos, vinculándola con la producción pecuaria intensiva de porcinos, aves y bovinos de leche.

Por su parte, la ganadería, como todo el sector primario, ha visto disminuir su participación en el Producto

Interno Bruto de 5.3 por ciento en 1960 a sólo 3.2 por ciento en 1980. Sin embargo, su crecimiento fue el más alto de todo el sector. Tal situación puede explicarse en función del avance tecnológico y de la creciente demanda de proteína animal por ciertos estratos de la población.

Es notable la insuficiencia y el retraso en la generación de innovaciones tecnológicas, equipo e insumos -- adecuados a las condiciones del temporal y del productor minifundista. Como consecuencia, se observa que un vasto sector de la producción primaria de alimentos padece un grave rezago tecnológico que redundará en su baja productividad.

Por lo que hace a la pesca, si bien es cierto que en la última década experimentó un elevado crecimiento, la explotación de especies pesqueras se orientó más hacia el uso industrial. La captura para consumo humano se encuentra poco diversificada y se ha orientado básicamente hacia las especies de alto valor, destinadas a la exportación y a los mercados urbanos de altos ingresos.

Por ello, el Presidente Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 el 17 de octubre de 1983, señalando que el objetivo de éste será alcanzar condiciones de alimentación y nutrición -- que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y -- potencialidades de cada mexicano.

" Con dicho programa no se busca producir en un sentido meramente eficientista, sino que la producción incrementada beneficie a la mayoría de los campesinos y genere los productos que más demande la sociedad". (28)

El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) elaborado por el Poder Ejecutivo Federal señala que las estrategias en el Sector Agropecuario se llevarán a cabo de acuerdo con cuatro orientaciones generales:

- 1.- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de la tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación del reparto agrario como en la regularización de la tenencia e impulsar la organización de los productores.
- 2.- Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural. Dentro de ello se prevé responder prioritariamente a las necesidades básicas de la población rural y otorgar mayor atención a las áreas de temporal.
- 3.- Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del País. Se busca alcan--

(28) Folleto No.21 de SPP que contiene: Palabras pronunciadas por el Lic. Carlos Salinas de Gortari. Secretario de Programación y Presupuesto, en la presentación del PRONAL e instalación de la Comisión Nacional de Alimentación.

zar márgenes suficientes de abastecimiento interno en granos básicos, así como volver a dinamizar las exportaciones del sector.

- 4.- Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial, tanto en producción como en insumos y equipo.

Para la realización de las acciones agropecuarias - enmarcadas en el PRONAL el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación asignó a la Secretaría de la Reforma Agraria un Presupuesto de Egresos en 1984 de 3,251 millones de pesos para realizar las siguientes acciones:

- Continuación del catastro rural y regulación de la tenencia de la tierra, y otorgamiento de seguridad jurídica en 50.0 millones de hectáreas.
- Organización agraria de 100 uniones de ejidos y creación de 3 mil Sociedades de Producción Social de Ejidos.
- Capacitación de 97 mil ejidatarios y comuneros.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 11,711 millones de pesos para realizar las siguientes acciones:

- Incorporación de 96 mil hectáreas de temporal y 79 mil hectáreas de riego.
- Apoyo técnico de 10.4 millones de hectáreas de 1.4 millones de productores.
- Continuación con las acciones de sanidad animal, y asistencia técnica pecuaria.
- Producción de 213 mil toneladas de semillas mejorada.
- Producción de alimentos balanceados y meteonina, biológicos veterinarios, pies de cría y paquetes familiares.

A la Secretaría de Pesca 35'976 millones de pesos para realizar las siguientes acciones:

- Se capturarán aproximadamente 1.9 millones de toneladas de especies.
- Organización y capacitación de 28.8 mil pescadores.
- Impulso a la construcción de muelles y parques industriales pesqueros.
- Industrialización de 160.7 miles de toneladas de productos pesqueros.

Lo anterior, para alcanzar los objetivos alimentarios, lo que no es una tarea fácil. Exige realizar cambios profundos en las estructuras de producción, distribución y consumo. Demanda el despliegue de un esfuerzo ordenado y sistemático, que reconozca prioridades muy claras y atienda estrategias precisas. A estos requerimientos debe responder el Programa Nacional de Alimentación, cuya formulación es compromiso explícito del Plan Nacional de Desarrollo y es instrumento fundamental para lograr el desarrollo nacional.

Al concretar los lineamientos incorporados en la política social del Plan, el PRONAL asegura la consecución de los objetivos de soberanía alimentaria y el logro de las condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades potenciales de cada mexicano y lograr con ello el desarrollo del país.

Bajo el concepto de soberanía alimentaria, la Nación salvaguarda y se reserva en exclusiva las decisiones relacionadas con la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población. El ejercicio de la autodeterminación alimentaria se refiere tanto a las normas de consumo como a las de producción y distribución e incluye las tecnologías requeridas para alcanzarla.

En el marco del gran propósito nacional de mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Es-

tado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social, el logro de una cadena alimentaria independiente y poco vulnerable ante situaciones críticas y ante riesgos, tanto internos como externos, resulta fundamental.

Asimismo, el camino hacia una sociedad igualitaria-transita por la superación de las condiciones de pobreza y, en especial, de desnutrición que afectan todavía a -- grupos importantes de la sociedad y que impiden el progreso nacional.

Si en situaciones de rápido crecimiento económico - resulta necesario garantizar el uso más eficaz de los recursos, siempre escasos frente a la magnitud de las necesidades, en épocas de crisis, como la presente, tal eficacia es imprescindible.

A estas exigencias responde la determinación clara de los grupos y regiones que serán atendidos de manera prioritaria por las políticas previstas en el Programa.- A ello también se orienta la definición precisa de los -- productores y de los alimentos que serán objeto de los apoyos preferentes del Estado.

El funcionamiento del Programa deberá garantizar -- que las diversas acciones del sector público, en él inscritas, se dirijan con mayor certeza y consistencia hacia las prioridades establecidas.

El Programa Nacional de Alimentación constituye un primer paso en la integración programática del quehacer público vinculado con la cadena alimentaria, con el objeto de introducir un mayor orden y aprovechar mejor los recursos con el consiguiente progreso de México.

Se crea la Comisión Nacional de Alimentación la cual responde a la necesidad de contar con un foro permanente de comunicación y coordinación de las instituciones directamente responsables de la instrumentación de las políticas y de la ejecución del programa.

Por su carácter estratégico y por su contenido, que implica la intervención de varios sectores en su ejecución, el Programa Nacional de Alimentación se define como un Programa Especial cuyas orientaciones serán obligatorias para las diferentes instancias del Sector Público Federal. A su vez, la aplicación congruente de las políticas que prevé, inducirá la participación de los sectores social y privado en la dirección necesaria para alcanzar los objetivos definidos. La coordinación con los gobiernos de los Estados y la concertación con los sectores asegurará el necesario compromiso en esta tarea de grandes proporciones, y garantizará su impacto en todo el territorio nacional.

Nueve capítulos componen el Programa Nacional de Alimentación. En su conjunto ofrecen una visión integral de los problemas que afectan a la cadena alimentaria y proponen soluciones para mejorar su comportamiento.

El capítulo primero incluye los objetivos y las grandes líneas de estrategia económica y social que, expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo, dan sustento a los planteamientos del Programa.

El segundo, describe las características de los problemas de nutrición y alimentación, su dinámica y su evolución en el tiempo. Analiza, asimismo, el contexto nacional e internacional y las restricciones que lo afectan, así como la interacción que se dá entre las distintas fases del proceso alimentario.

El tercer capítulo postula los objetivos y lineamientos de estrategia, como expresión cualitativa de los cambios que se pretende alcanzar a corto y mediano plazos, -- bajo una óptica de racionalidad en el uso de los recursos-- movilizables por la sociedad en su conjunto.

El capítulo cuarto presenta las metas del Programa Nacional de Alimentación, al definir un cuadro de alimentos-- prioritarios y la producción requerida de ellos para superar situaciones críticas en materia nutricional. Igualmente, determina la población objetivo y la preferente del -- Programa, cuya atención será especial y jerarquizada en el corto y mediano plazos.

El quinto capítulo, señala condicionantes específicas de cada fase de la cadena alimentaria nacional: producción, transformación, comercialización, consumo y nutrición y --

describe los lineamientos estratégicos que encauzarán las acciones para modificar la situación prevaleciente.

En el sexto, se tratan las políticas económicas y sociales que afectan las distintas fases de la cadena alimentaria. Así se hace referencia a las políticas de financiamiento, de tributación, de precios y subsidios, de formación profesional y capacitación, de organización social, tecnológica y de comunicación social.

En el capítulo séptimo se alude a los Programas por Producto y se consideran los avances logrados en este campo. Se plantea también, el énfasis que se dará a la estructuración y desarrollo de programas para cada uno de los bienes que conforman el Cuadro de Alimentos Prioritarios.

El capítulo octavo se refiere a la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Alimentación y de la Programación Alimentaria, en el marco del Sistema Nacional de Planeación, definiendo las instancias de coordinación que requiere la puesta en práctica del Programa.

El capítulo noveno recoge e integra, por línea estratégica y de acción en las cuatro fases, los programas de gasto público incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las acciones en marcha. Este primer esfuerzo de integración programática del quehacer

público, en torno a las estrategias alimentarias definidas, permitirá a la Comisión Nacional de Alimentación revisar la consistencia de las acciones a fin de evaluarlas y encauzar las para cumplir más eficazmente las prioridades del Programa.

LA IMPORTANCIA DE LA ALIMENTACION EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

México enfrenta actualmente la crisis económica más seria de su historia moderna, en el marco de una situación -- mundial de transición, inseguridad e incertidumbre.

La recesión internacional está alcanzando sus expresiones más agudas en la generalización del desempleo, la reducción del flujo de mercancías entre países, los altos niveles de endeudamiento externo, la disminución drástica y, en algunas naciones, retroceso en la evolución del producto interno, la persistencia de fenómenos inflacionarios agudos y, como consecuencia de todo ello, el surgimiento de conflictos sociales graves.

El impacto de la situación internacional, junto con la vulnerabilidad del sistema económico interno, la persistencia de desigualdades y desequilibrios sociales y económicos, la falta de integración de los procesos productivos y la escasez de recursos para financiar el desarrollo del país, explican la difícil coyuntura por la que atraviesa México.

El reconocimiento de la magnitud de los problemas ha sido punto de partida de la administración del Presidente De la Madrid, las orientaciones fundamentales para superar-

los son parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1990.

El desafío actual y el de los próximos años, consiste en recuperar la capacidad de crecimiento del país sobre bases de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances del desarrollo y eficiencia en el uso de recursos, al tiempo que se inician cambios cualitativos en el aparato productivo y distributivo para afianzar sólidamente la independencia de la Nación y su democratización política, social y cultural, con el consecuente auge Nacional.

Si la prioridad es el hombre, como centro y beneficiario del proceso de desarrollo, el cambio hacia una sociedad igualitaria transita necesariamente por la satisfacción de sus requerimientos básicos en materia de alimentación, educación, salud y vivienda. Dentro de éstos, la suficiente alimentación y la adecuada nutrición condicionan el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas.

De ahí la importancia que la comunidad nacional asigna al suficiente desarrollo y adecuado funcionamiento de las diversas actividades económicas que contribuyen a satisfacer las necesidades alimentarias; 20 por ciento del Producto Interno Bruto proviene de esas actividades y 47 por ciento de la población económicamente activa se ocupa y deriva sus ingresos de su participación en ellas.

En este contexto, la integración interna del sector alimentario se convierte en eje fundamental de la reactivación económica, contribuyendo a consolidar la independencia y la soberanía nacionales, y a resolver los problemas de empleo, ingreso y nutrición que afectan al País.

Es así que en la estrategia de reordenación económica del Programa incluye la línea de protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos. A través de ella se busca mejorar y racionalizar la intervención del Estado en el proceso alimentario, alcanzar con los recursos utilizados a los sectores más afectados y combatir la especulación en alimentos.

Por su parte, la estrategia de cambio estructural prevista, se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo, y en los mecanismos de participación social, asignando prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno.

Las estrategias previstas para reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo buscan promover un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera; un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población, y un sector de servicios más moderno y funcional, adecuado a

las necesidades de la producción y del consumo.

Las condiciones de alimentación y los niveles de nutrición están estrechamente ligados a los niveles de ingreso familiar que, a su vez, están condicionados por el acceso a recursos de producción o a las posibilidades de obtener un empleo productivo y remunerado.

El propósito de lograr, a partir de 1985, la generación de empleo a una tasa anual de entre 3.5 y 4 por ciento y de mantener, en tanto se logra esa meta, los programas especiales de protección y creación directa de puestos de trabajo, constituye un compromiso del Estado para salvaguardar los niveles de ingreso y de consumo de los sectores más desprotegidos.

En el mismo sentido, se busca incrementar la participación relativa en el ingreso de las familias ubicadas en los estratos más bajos, que habitan mayoritariamente en el medio rural, así como propiciar una mejor distribución del ingreso asignando una atención particular a la población trabajadora urbana. Los propósitos de redistribución del ingreso postulados constituyen una premisa fundamental del Programa Nacional de Alimentación. Es evidente que no basta lograr una producción suficiente de alimentos si a la par no se apoya la capacidad adquisitiva de las personas.

Por la naturaleza multisectorial de la cuestión alimentaria y por la incidencia que en ella tienen las dis--

tintas políticas económicas y sociales, los elementos relacionados con la satisfacción de los requerimientos nutricionales y alimentarios de la población, constituyen - uno de los hilos conductores del Plan Nacional de Desarrollo.

C A P I T U L O I V

LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO FACTOR FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

a) Situación Actual de la Agricultura Mexicana

La producción agrícola mexicana se enfrenta a una grave crisis que arrastra ya desde hace algunos años. Ello ha llevado al país a una dependencia alimentaria cada vez mayor. La crisis en la agricultura de dimensiones amplias y profundas se expresa como la incapacidad de la producción del agro para responder al necesario incremento de alimentos básicos para la población, que liberen al país de la dependencia externa; incapacidad para retener a la población rural económicamente activa mediante el incremento de los empleos productivos; incapacidad para redistribuir los ingresos y beneficios del crecimiento en forma equitativa entre los habitantes del medio rural.

El modelo de desarrollo mexicano conocido como de -- "Desarrollo Estabilizador", al menos hasta mediados de los sesenta, implicó un flujo de recursos desde la agricultura hacia otros sectores, principalmente al industrial, el -- cual recibió materia prima y mano de obra a precios accesibles.

Dentro del Plan Global de Desarrollo se presenta la -- situación de la agricultura mexicana y su evolución -- -- importante al establecer que desde mediados de los años -- 30's hasta mediados de los setentas, la producción--

agrícola mantuvo un ritmo de crecimiento elevado mayor al crecimiento de la población y sentó las bases para el desarrollo de toda la economía. Una serie de factores propiciaron el desarrollo agrícola durante ese lapso, la inversión pública fué muy dinámica sobre todo la que se orientó a -- incrementar la superficie bajo riego, el mercado interno -- amplió tanto por el aumento de población como por un mayor ingreso per cápita y la red de caminos se expandió. Así mismo hubo una amplia creación de infraestructura e inversiones en capital humano que, usados conjuntamente con el riego y los fertilizantes, estimularon el progreso agrícola. Debe destacarse, sin embargo, que el crecimiento del producto se dió principalmente en torno a las grandes obras de irrigación en el norte del país, donde floreció la agricultura comercial quedando gran parte de la agricultura -- temporal al margen de ese proceso.

Entre 1940 - 1970, la Inversión en obras de riego absorbió más del 80% del gasto público en el Sector, la cual se realizó en más del 40% en 3 Estados: Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Es posible, por tanto, afirmar que el incremento en la producción agrícola en el período anterior a 1965 se generó en un segmento pequeño y relativamente eficiente de la agricultura mexicana. Este proceso acentuó la polarización entre predios privados grandes (mayores de 5 hectáreas) y los predios pequeños (menores a ese número de hectáreas). En 1960, los primeros representaron 12% del total, concentraron el 48% de la superficie y produjeron poco más de la mitad de la producción agrícola. A diferencia de lo anterior, los predios pequeños representaron el 29% del --

total, abarcaron 7% de la superficie cosechada y sólo participaron con el 6% de la producción, el resto 59% de los predios, estaban formados por ejidos, que ocuparon el 45% de la superficie y aportaron el 41% de la producción.

Se observa claramente el carácter dual de la agricultura mexicana; por un lado, formaciones socioeconómicas -- prósperas que practican una agricultura comercial que ha sostenido en buena parte el crecimiento del producto agrícola nacional a un ritmo anual (4.4%) superior al crecimiento medio anual de la población (3.1%) durante el período comprendido entre 1935 y 1967, ligadas a una agricultura y ganadería de exportación (algodón, café, tomate, caña de azúcar, trigo y bovinos) que ocupa un sitio importante en nuestra balanza comercial y por otro lado las formaciones socioeconómicas de subsistencia caracterizados por una agricultura de autoconsumo.

Ese carácter dual de la agricultura y en relación con la estructura dinámica de la Población Económicamente Activa en el sector, han contribuido de manera fundamental al reparto desigual del producto y del ingreso por hombre activo en la agricultura. (29)

(29) El Perfil de México en 1980:
Editorial Siglo Siglo XXI,
Varios Autores.

b) La Pequeña Propiedad, los Ejidos y la participación de estos en la Actividad Económica.

El papel de la Reforma Agraria, promovida por el régimen posrevolucionario a raíz de las demandas de los propios campesinos, permitió que las comunidades del campo mexicano se reconstituyeran como organizaciones de producción campesina y como entidades de solidaridad social. -- Sin embargo, a medida que las concepciones políticas privilegiaron la industrialización como vía principal de desarrollo y al irse concentrando las industrias en las ciudades, se reiteró aún más la centralización urbana de las partes políticas, sociales y culturales del país; en consecuencia, las comunidades agrarias fueron perdiendo dinamismo social y político, trayendo como resultado que las instituciones y formas de relacionarse que anteriormente conformaban en estructura social se haya ido diluyendo y fragmentando.

En la primera etapa de la Reforma Agraria que es la entrega de la tierra al campesino para que la explote directamente con sus propios medios de trabajo, se han constituido un poco más de 27,000 ejidos beneficiando 3.2 millones de campesinos ejidatarios y comuneros y existen -- aproximadamente 900,000 auténticos pequeños propietarios -- con un promedio no mayor de 5 hectáreas. (30)

(30) José Nassar;
Formas Superiores de Organización Campesina.
SRA; 1983

En el cuadro siguiente se observa que la superficie ocupada por los ejidos ha aumentado en relación con el Sector Privado entre 1940 y 1960, y la ventaja esencial se logró entre 1940 y 1950.

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS ENTRE
EL SECTOR EJIDAL Y EL PRIVADO (31)

(En Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	18,923	22	99,826	78
1950	38,894	36	106,623	64
1960	44,497	27	124,587	73

En veinte años, la superficie ejidal aumentó 54% mientras que durante el mismo período el sector privado sólo -- aumentaba 24%. Naturalmente teniendo en cuenta las posiciones respectivas en 1940, los ejidos sólo representaban en 1960 27% de la totalidad de las tierras, contra 73% en el sector privado.

Pero no es muy significativa la apreciación del lugar-respectivo de los diferentes sectores si se juzga sólo por-

(31) Capitalismo y Reforma Agraria: Gutelman Michel, Editorial ERA 1979 (Pág.164)

el total de las tierras poseídas, donde entran tierras improductivas en proporciones variables. Pero es necesario-comparar los sectores según su superficie de tierras laborables.

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS LABORABLES
ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL EJIDAL (32)

(Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	7,045	48	7,826	52
1950	8,791	45	11,077	55
1960	10,329	44	12,700	56

Como puede verse, la evolución es aquí diametralmente opuesta a la que indica el cuadro anterior. En términos relativos, la parte de las tierras de labor del sector ejidal tiende a disminuir y la del sector privado, por el contrario, a aumentar. Dicho de otro modo: las tierras nuevas - - abiertas a la agricultura han sido atribuidas más masivamente al sector privado que al ejidal. De 1940 a 1960, las tierras laborables de éste han aumentado 47% y las del privado 63%

(32) Gutelman Michel.-. Op.: Cit. (Pág.165)

Todavía, resulta más netamente favorable al sector privado si se considera la distribución de las tierras irrigadas.

DISTRIBUCION DE LAS SUPERFICIES IRRIGADAS
ENTRE LOS SECTORES EJIDAL Y PRIVADO. (33)
(Miles de Hectáreas)

Años	Ejidos	%	Sector Privado	%
1940	1,066	56	834	44
1950	1,219	48	1,321	52
1960	1,417	41	2,006	59

Mientras en el sector ejidal la superficies irrigadas no aumentaron sino 29% entre 1940 y 1960, durante el mismo período las del sector privado aumentaron 150%, puesto que en términos relativos la superficie total de los ejidos tiende a acrecentarse mientras que sus cantidades de tierra-laborables e irrigables tienden a decrecer, puede deducirse que cada vez se les distribuyen más a los beneficiarios de la reforma agraria tierras no cultivables, que para la circunstancia son bautizadas con el nombre de "pastos naturales" "Monte". En realidad se nota aquí otro síntoma de fatiga de la Reforma, y es que en las condiciones actuales no puede ofrecer sino muy difícilmente a los solicitantes tierras nuevas de buena calidad.

Respecto al tema que nos ocupa el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México publicó un estudio sobre agricultura capitalista y agricultura campesina en México de KIRSTEN A. DE APPENDINI Y VARIA ALMEIDA SALLES; en él se demuestra que a nivel nacional existe una relación estrecha entre el tamaño económico del predio y su disponibilidad de recursos, la aportación a la producción nacional, etc. Califica de predios multifamiliares medianos y grandes a aquellos predios que, respectivamente, producen de 25,000 a 100,000 pesos anuales, y de 100,000 pesos o más. En 1960 éstos aportaban el 54% del valor de la producción y, cuentan con el 75.2% del valor de la maquinaria, el 45% de la superficie de labor y el 71.7% de la superficie de riego con respecto al total nacional, en tanto que sólo representan el 3.3% de los predios. Se puede suponer que estos predios tienen ciertas características en cuanto a su organización productiva y los fines de la misma, que les permite alcanzar una producción anual de valor elevado. Se puede afirmar que estos predios representan el sector más desarrollado de la agricultura.

Los municipios en que los predios con un valor de producción agrícola mayor de 25,000 pesos aportan más del 50% de la producción agrícola se localizan principalmente en el norte. Esta zona incluye la mayor parte de la península de la Baja California, una franja a lo largo del litoral del pacífico, Sonora y parte de Sinaloa. Por otra parte, incluye una zona a todo lo largo de la frontera desde Baja California Norte, hasta Tamaulipas; como prolongación de estas zonas hay grupos bien delimitados de Municipios que corres-

ponden a estas categorías en partes de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y el litoral del Golfo.

En el centro de la República se observa un conjunto de Municipios en que los predios tienen alto valor de producción, así como en el noreste de Jalisco, parte de Aguascalientes y Guanajuato hasta Querétaro (El Bajío). Así mismo se localizan pequeños grupos de Municipios de esta categoría en Hidalgo, Edo. de México, D. F., y en Puebla, principalmente en la zona limítrofe con Oaxaca.

A lo largo de la Costa del Pacífico Sur se encuentran grupos de Municipios pertenecientes a la Categoría analizada: Colima, Michoacán, Sur y Costa de Guerrero y el Noroeste de Oaxaca.

Por ahora se puede afirmar que en estos Municipios -- predomina la actividad agrícola de los predios con alto valor de producción anual y que son municipios privilegiados.

Por otra parte, se observa que en el resto del país -- predominan los municipios en que más del 50% del valor de la producción agrícola proviene de los ejidos y de los predios privados que producen menos de 25,000 pesos anuales -- (1,392 Municipios) situados en las zonas del Centro y de regiones del Sur con alta población indígena. Además de -- partes en Zacatecas, Durango, S.L.P., Sonora y Chihuahua.

En el resto del país una categoría u otra parece dominar a nivel estatal o en regiones definidas. El centro de --

Jalisco y todo el Estado de Michoacán se define como zona ejidal, lo mismo que el Sur de Morelos, Puebla, en los límites de Veracruz y Yucatán. Estas zonas comprenden la mayor parte de la población dedicada a la agricultura.

C A P I T U L O V

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION Y DE SUS ORGANOS COLEGIADOS

Señala Martha Chávez Padrón que la Ley admite en nuestro sistema jurídico el proceso jurisprudencial para crear normas de aplicación colectiva; de ésta manera, la jurisprudencia puede equiparse a la Ley con las características de ésta y siempre y cuando cumpla con los requisitos integrándose de cinco ejecutorias, consecutivas en el mismo -- sentido, pues solo así, será obligatoria para los magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales de los -- Estados, Distrito Federal y Juntas de Conciliación y Arbitraje. (35)

Se considera importante señalar aquellas tesis jurisprudenciales que se signifiquen por otorgar algún signo de seguridad en materia de tenencia y que brindan elementos - adicionales de defensa en aquellos casos en que se pretenda vulnerar la tenencia de la tierra; a saber: (36)

BIENES COMUNALES. LOS PRESIDENTES MUNICIPALES CARECEN DE - ATRIBUCIONES PARA DESALOJAR DE SUS TIERRAS A LOS POSEEDORES DE.- Tratándose de fijar los linderos de los poblados-comunales, son las Autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria quienes están facultadas para hacerlo conforme al título cuarto, "Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes Comunales", comprendido en el Libro Quinto, -

(35) El derecho Agrario en México, Martha Chávez Padrón; Editorial Porrúa, México, 1982, (Pág.108)

(36) 55 años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1971; Cárdenas, Editor y Distribuidor; apéndice 7, 1a. Edición 1979

"Procedimientos Agrarios" de la Ley Federal de Reforma Agraria, y no son los Presidentes Municipales quienes deban determinar dichos linderos ya que carecen de atribuciones para ordenar, con esa base, el desalojo de las tierras que se encuentran en posesión del poblado comunal.

Amparo en revisión 3335/77.-Ricardo Amador Cortés.-
17 de noviembre de 1977.- 5 votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.-Secretaria: Fausta Moreno Flores.
Informe 1978. Segunda Sala Núm.11 Pág.17.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. SUSPENSION PROCEDENTE.- --
Cuando se trata de resoluciones dotatorias de ejidos, la suspensión es procedente si el predio afectado constituye una pequeña propiedad amparada por certificado de inafectabilidad, aun en casos en que la resolución presidencial correspondiente decreta la cancelación o nulidad de dicho certificado que protegía al predio objeto de afectación, siempre que el titular de éste reclame la expresada resolución específicamente en cuanto decreta la referida cancelación. El certificado de inafectabilidad constituye el reconocimiento por parte del Estado y por medio de la suprema autoridad agraria, de que efectivamente el predio amparado es una auténtica pequeña propiedad siendo así que el respeto a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, consagrado en el Artículo 27 fracción XV de la Ley Constitucional Política, es de interés público.

Amparo en revisión 170/77.-Máximo Cajigal Naveda.- --
7 de julio de 1978.- Unanimidad de votos.- Ponente -

Mario Gómez Mercado.-Secretario: Jesús Peña Morales.
Informe 1978. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.
Núm. 8 Pág.314

CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EXPEDICION DE, GARANTI DE AUDIENCIA A LOS -- NUCLEOS AGRARIOS UBICADOS DENTRO DEL RADIO LEGAL DE AFECTACION.- Los delegados Agrarios tienen la obligación de - citar a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación, en el procedimiento administrativo ins^{ta}ur^{ado} para la expedición de los certificados de inafectabilidad, según lo dispone el artículo 354 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que en su parte relativa dice - lo siguiente: "... Transcurrido el plazo citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación... para que en un plazo de veinte días expongan lo - que a su derecho convenga". Por tanto, si las autoridades responsables en el procedimiento administrativo que culmiⁿó con la expedición de los certificados de inafectabilidad a favor de los terceros perjudicados, en terreno que según los promoventes pertenecen al ejido, no concedieron a éste la garantía de audiencia contenida en el Artículo 14 de la Constitución Federal, en virtud de que no le notificaron legalmente la instauración de dicho procedimiento para que estuviese en aptitud de rendir pruebas y formular alegatos, por no aparecer en los autos de juicio de garantías prueba alguna de que las autoridades así lo hubiesen hecho, debe concederse el amparo al ejido quejoso.

Amparo en revisión 4117/77.-Ejido Arroyo Blanco, Municipio de Martínez de la Torre Estado de Veracruz.-
29 de junio de 1978.-Unanimidad de 4 votos.-Ponente-

Anastasio González Martínez.-Secretario: José I. Cantú Hernández.

Informe 1978. Segunda Sala Núm.15, Pág.19.

DELEGADOS AGRARIOS. CARECEN DE FACULTADES PARA DICTAR ORDENES DE DESPOSEIMIENTO.-Los Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) carecen de atribuciones para emitir, en cualquier caso, órdenes de desposeimiento dado que ni en la Ley Federal de Reforma Agraria. Ni en cuerpo legal-otro alguno se les faculta para ordenar desalojo de tierras que se encuentren en posesión de núcleos de población, de ejidatarios o comuneros, o de particulares. Tampoco pueden emitir tales órdenes con base en el resultado de trabajos técnicos de carácter informativo, en virtud de que dichas autoridades igualmente carecen de facultades legales para decidir respecto de tales cuestiones, -- que son propias de las autoridades superiores de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Amparo en revisión 1569/75.-Comisariado de Bienes Comunales "Chavarría Nuevo", Municipio de Pueblo Nuevo, Estado de Durango lo. de julio de 1976.- 5 votos.- Ponente: Jorte Inárritu.

Amparo en revisión 3553/76.-Fernando Romero Flores y otro.-24 de marzo de 1977.- Unanimidad de 4 votos.-- Ponente Arturo Serrano Robles.

Amparo en revisión 232/77.-Alfonso Bernardo Castaños Brinck. 27 de abril de 1977.- 5 votos.- Ponente: - -

Arturo Serrano Robles.

Amparo en revisión 5724/76.-Ramiro Tarango R. y otro.
28 de abril de 1977.- 5 votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Amparo en revisión 7028/77.- Antonio Trevizo P.- 6 de
abril de 1978 5 votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Informe 1978. Segunda Sala Núm. 2 Pág.6

ACAPARAMIENTO DE PARCELAS CAUSA DE PRIVACION DE DERECHOS -
AGRARIOS Y PERDIDA DE POSESION.- Aun cuando son dos los pro
cedimientos administrativos estatuidos por la Ley de Reforma
Agraria, el relativo a dilucidar cuestiones meramente po
sesorias y el de privación de derechos agrarios, establecido
el primero en los Artículos 434 y 440 del cuerpo de Le--
yes invocado, y el segundo en los Artículos 426 y 433, es -
evidente que el acaparamiento de parcelas es contrario a --
los principios del Derecho Agrario, al señalarse en la frac
ción IV, del Artículo 85 de la Ley de referencia, que el --
ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad--
de dotación, y en general, los que tenga como miembros de -
un núcleo de población ejidal y comunal, cuando acapare la--
posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en -
los ejidos ya constituidos, por lo cual el multicitado aca--
paramiento, al ser contrario a los principios que rigen el--
derecho agrario, puede ser causa de la privación de dere--
chos agrarios y elemento desfavorable al resolver un con--
flicto de posesión.

Amparo en revisión 945/77.-Jorge Hernández Hernández.-
13 de enero de 1978.- Unanimidad de votos.-Ponente: --

Gemma de la Llata Valenzuela.

Informe 1978. Primer tribunal Colegiado del Segundo--
Circuito. Núm. 1 Pág. 271.

ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS. EL SOBRESEIMIENTO NO CAUSA AGRAVIOS.- Si un grupo de vecinos de una colonia y su Comité Ejecutivo Agrario impugnan la orden para desalojar unos predios que ocupan, y se demuestra que con anterioridad se levantó una acta, con asistencia de los quejosos, quienes estuvieron de acuerdo en que ocupaban indebidamente aquellos predios y se comprometieron a desalojarlos en un término preciso, sin haberlo hecho, dando así origen a que se girara la orden para la desocupación; es indudable que se está en presencia de un acto que es consecuencia de otro ya consentido, por no haberlo impugnado oportunamente, y la improcedencia derivada de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo y el sobreseimiento fundado en la fracción III del artículo 74, de la propia Ley, no causan agravio.

Amparo en revisión 851/66.-Colonia Iturbide, Puebla, 7 de marzo de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Capponi Guerrero.

Informe de 1973, Sala Auxiliar, página 41.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. EFECTOS DE LA SENTENCIA -- QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA UNA RESOLUCION PRESIDENCIAL -- QUE AFECTA EL PREDIO QUE LO PROTEGE. Si la resolución presidencial que decreta la afectación de un predio protegido por certificado de inafectabilidad no se hace cargo del --

mismo, tal omisión entraña una violación formal cuya reparación debe hacerse mediante el otorgamiento de la protección constitucional para el efecto de que se declare insubsistente la resolución presidencial, en cuanto ordena la afectación de ese predio; sin perjuicio de que el Presidente de la República previa la tramitación del procedimiento correspondiente en el que se cumplan las formalidades legales, resuelva lo que en derecho proceda acerca de la subsistencia o insubsistencia jurídica del certificado de inafectabilidad.

Amparo en revisión 4361/69.- Próspero Badillo Rangel y coagraviados. 8 de enero de 1973. 5 votos. Ponente: - Jorge Iñárritu. Secretario: Hilario Bárcenas Chávez.

Precedente:

Amparo en revisión 5699/71.- Andrés Daumas Gil de Partearroyo y otros. 16 de noviembre de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Hilario Bárcenas Chávez.

Informe 1973, Segunda Sala, Pág.50.

EJIDAL O CUMUNAL, DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE EL PERIODO CONCILIATORIO POR EL COMISARIO EJIDAL COMPETENTE.- Para que una Comisión Agraria Mixta pueda conocer y resolver dentro del procedimiento contencioso referido a una conflicto sobre posesión y goce de las unidades de dotación ejidal y sobre el disfrute de los bienes comunales, previsto por los artículos del 438 al 440 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, el comisariado ejidal competente debe agotar previamente el período conciliatorio de tal conflicto, de conformidad con los preceptos del 434 al 437 de la propia Ley,

en el cual propondrá a las partes interesadas una solución; y sólo cuando alguna de éstas no esté conforme con esa proposición, acudirá ante la citada Comisión Agraria para que resuelva en definitiva la controversia, según el invocado artículo 438. Luego, si no se efectúa la etapa procesal conciliatoria, ni por consiguiente existe solución con la cual se inconforme alguna de las partes; y la Comisión Agraria Mixta abre y tramita, de oficio, dicho período y, además, pronuncia su fallo resolviendo la controversia, viola garantías individuales por encontrarse impedida jurídicamente para conocer y resolver ese conflicto.

Amparo en revisión 896/73.- Miguel López Adelay. 13 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Chan Vargas.

Sostienen la misma tesis:

Amparo en revisión 1063/73.-Miguel Cisneros Ortiz y -- coagraviados. 9 de noviembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Chan Vargas.

Amparo en revisión 915/73.-Luciano Rodríguez Serrano.- 16 de noviembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Chan Vargas.

Informe de 1973, Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, Pág.18.

AGRARIO. DESPOSESION. PRUEBA.- Es requisito sine qua non para acreditar la existencia del despojo de la pequeña propiedad inafectable, el demostrar la preexistencia de la posesión en favor del quejoso respecto de dichas tierras inafectables; y para determinar la identificación de tales terre--

nos y su localización topográfica, la única prueba idónea o más por excelencia es la pericial.

Amparo en revisión 236/66.- Alejandro Ibarra. 5 de abril de 1973. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez.

Informe de 1973, Sala Auxiliar, Pág.41.

EJIDOS, RESOLUCIONES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE. ALCANCE DEL CONCEPTO DE CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD, COMO DEFENSA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.- Si bien la pequeña propiedad, como institución, es invariablemente protegida por los textos constitucionales, no han sido igualmente invariables los medios para exigir ese respeto y protección que deriva de la Carta Magna, específicamente el juicio de amparo. En efecto, el texto de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional fue reformado por Decreto de 31 de diciembre de 1946 para agregarle el tercer párrafo, que, estableciendo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente -- cualquier recursos ordinario e inclusive el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, a "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad". Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar, nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son la iniciativa de la re-

forma, que emanó del Presidente de la República, y las participaciones de ambas Cámaras federales en el proceso de la reforma. El legislador constituyente, al elaborar la reforma de que se trata, hizo referencia reiterada al certificado de inafectabilidad, como único medio idóneo de que tengan acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no llevó a la Constitución el régimen legal de los certificados de inafectabilidad, ni tenía por qué llevarlo, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos, todo lo que mira, en suma, a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la Ley suprema, sino a los ordenamientos secundarios. Ahora bien, el Código Agrario que estaba en vigor al promulgarse la reforma de 1946, y que sigue estándolo hasta la fecha, es el expedido el 31 de diciembre de 1942. En ese Código se establece un sistema de defensa de la pequeña propiedad rural, que cuando el Código se expidió no podía tener aplicación sino en la esfera administrativa, puesto que en aquella época estaba proscrito todo medio de defensa de dicha propiedad en la esfera judicial, concretamente el juicio de amparo. Las defensas de la pequeña propiedad rural que instituye el Código Agrario son de varias clases y reciben diversos nombres, pero tienen de común que se basan, todas ellas, en que la suprema autoridad agraria, como es el Presidente de la República, es quien ha declarado que se trata de una pequeña propiedad inafectable. La autenticidad de que lo es, le viene de que lo ha declarado así la suprema autoridad agraria, en el concepto de que sólo en

al titular de la misma le corresponde hacerlo. Dichas defensas instituidas por el Código Agrario se pueden clasificar del modo siguiente: 1.- La establecen los artículos -- 105, 292 y 293 y se refiere a la localización del área inafectable dentro de una finca afectable. Presuponen tales - disposiciones que el propietario de un predio afectable, - pero todavía no afectado, solicita la localización de la - superficie inafectable, anticipándose a la afectación; si - la localización se solicita oportunamente, tiene la impor- tante consecuencia de que la futura afectación sólo podrá - tener por objeto aquellos terrenos que no se hubieran in- cluido en la localización. El reconocimiento de dicha pe- queña propiedad por parte del Presidente de la República - recibe el nombre de declaratoria. 2.- Se contiene en el -- artículo 294 del mencionado Código Agrario. Aquí el recono- cimiento de inafectabilidad por parte del Presidente de la República recibe la denominación de certificado de inafec- tabilidad e incluye el doble objeto de proteger los pre- dios que por su extensión son inafectables (es decir, la - pequeña propiedad de origen) y aquellos otros que hubieran quedado reducidos a extensión inefectable, esto es, aque- llos que de hecho y sin declaratoria presidencial hubieran quedado reducidos a esa extensión. El nombre de "certifica- do de inafectabilidad" que emplea el artículo 294 es dis- tinto al de "declaratoria" que en forma en cierto modo gené- rica usan los artículos referidos a la primera categoría. - Pero salvo la denominación, se equiparan en las dos figu- ras de rasgos esenciales de la tramitación, la autoridad - que expide el documento, la publicación en el Diario Ofi-

cial y la inscripción en el Registro Agrario Nacional. Con sus nombres respectivos, declaratoria y certificado de inafectabilidad corren la misma suerte, hasta llegar al Registro Agrario Nacional, cuando el artículo 338 dice en su -- fracción XIII que deberán inscribirse en el mismo "los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamiento de superficies inafectables". A menos de entender que es superflua una de estas dos formas de definición de la pequeña propiedad, sólo cabe admitir que, aunque con nombres diferentes, las dos concurren por igual al fin común de proteger la pequeña propiedad inafectable. 3.- Es la contenida en el artículo 252, cuya fracción II dispone que las resoluciones presidenciales dotatorias contendrán: "Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieran identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente...".- Como en los casos anteriores, también en éste es la suprema autoridad agraria quien señala la pequeña propiedad inafectable a que queda reducida la propiedad que se afecta.- La diferencia con la declaratoria de la primera categoría estriba en que mientras allá la inafectabilidad se declara antes de la afectación, aquí se hace con motivo de una dotación, pero en ambos casos se cumple el propósito constitucional de dejar a salvo la pequeña propiedad inafectable, a lo que responde también la segunda categoría, así sean - diversas a su vez las circunstancias que toma en cuenta. - Por último, al igual que las declaratorias y los certificados de inafectabilidad, esta forma de reconocimiento de la

pequeña propiedad también es inscrita en el Registro Agrario Nacional, al serlo la resolución presidencial que la contiene, en los términos del artículo 338, fracciones I y II; y como aquéllos, debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, además de los periódicos oficiales de las entidades correspondientes, según lo dispone el artículo 253 del propio Código Agrario. Las tres formas de defensa de la pequeña propiedad que se acaban de enumerarse consignan en el Código Agrario, como antes se dijo, para asegurar el respeto a la pequeña propiedad inafectable dentro de la esfera administrativa. A falta de una ley posterior a la reforma constitucional de 1946, que regule el certificado de inafectabilidad como título de legitimación activa para promover el amparo, es decir, como defensa de la pequeña propiedad inafectable en la esfera judicial, -- sólo cabe acudir a las mismas formas de reconocimiento que instituye el Código Agrario, valederas actualmente, ya no sólo en el ámbito administrativo, donde siguen siéndolo, -- sino también para promover el juicio de garantías. De las tres formas de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable que consagra el Código Agrario, sólo una lleva la denominación de "certificado de inafectabilidad", denominación que es la empleada por la reforma constitucional de 1946. Pero no existe indicio alguno en el proceso de dicha reforma, de que la misma hubiera tenido la intención de -- elegir uno solo de los tres medios de protección (el que -- lleva el nombre de certificado de inafectabilidad) como medio único de acudir al amparo, desdeñando los demás y estableciendo en materia judicial una defensa mutilada respecto a la instituida en materia administrativa, una defensa-

que por incompleta no podría justificarse por cuanto todos los reconocimientos de inafectabilidad que consagra el Código Agrario, y no sólo el certificado de inafectabilidad, provienen de la suprema autoridad agraria. Lejos de ello, - hay elementos en la iniciativa de la reforma para entender que no se pensó en que la Constitución, al mencionar en la reforma el certificado de inafectabilidad, subordinara su sentido y concepto al léxico del Código Agrario -ley que, - como queda dicho, no se refería, no podía referirse al documento apto para acudir al juicio de amparo-, sino que se refirió a los certificados de inafectabilidad, en cuanto - su expedición "es el reconocimiento, de parte del Estado, - de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad", según se dice textualmente en la iniciativa. En - esas palabras se encuentran el espíritu y el propósito de la reforma. Como el reconocimiento, de parte del Estado, y precisamente por la suprema autoridad agraria, se hace, de acuerdo con el Código Agrario, única ley actualmente aplicable, por los tres medios o formas que antes se han - puesto, quiere decir que los tres son igualmente idóneos - para abrir las puertas del amparo, en defensa dentro de la esfera judicial de la pequeña propiedad reconocida como -- inafectable por el Presidente de la República. De otro modo la Constitución se subordinaría a la expresión literal de una ley que, como el Código Agrario vigente, además de ser ordenamiento secundario, no tuvo por objeto regular la legitimación activa para acudir al juicio de amparo.

Amparo en revisión 7081/68.-Oscar Fernández East. 4 - de marzo de 1970. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Amparo en revisión 2338/68.-Esperanza Juárez de Solórzano y otros. 24 de junio de 1970. 5 votos. Ponente:- Alberto Jiménez Castro.

Amparo en revisión 2286/71.-Amador Picazarri Laredo.- 29 de noviembre de 1971. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 4821/71.-Efrén Fierro Camargo. 8 - de noviembre de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 6021/71.-Manuel Aragón Ley y otros. 31 de enero de 1973, Unanimidad de 4 votos. Ponente: - Pedro Guerrero Martínez.

INAFFECTABILIDAD, ACUERDOS DE.ENTRAÑAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD, EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN.- Los acuerdos de inafectabilidad entrañan el reconocimiento, por la suprema autoridad agraria, del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan y, necesariamente, el de que las operaciones de compraventa por medio de las cuales éstas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos.

Amparo en revisión 2835/72.-Nicolás y Jorge Rumilla - Fayad. 5 de julio de 1973. 5 votos. Ponente: Carlos - del Río Rodríguez. Secretario I. Ortiz Mayagoitia.

Precedente:

Amparo en revisión 2507/72-Elías Nares Gómez. 23 de noviembre 1972. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Fernando Lanz Cárdenas.

Informe 1973, Segunda Sala, página 60.

LEYES DE FRACCIONAMIENTOS DE LOS ESTADOS, REGLAMENTARIAS DE LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. SON AJENAS A LA DETERMINACION Y RECONOCIMIENTO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD INAFECTABLE.- La fracción XVII del artículo 27 constitucional, al otorgar a las legislaturas locales la facultad de expedir leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, persigue el objetivo esencial de impedir que un solo individuo o sociedad sea dueño de grandes extensiones de tierra -inciso a)-, para lograr lo cual autoriza que en las leyes se regule el fraccionamiento de los excedentes -inciso b)-, pero con la condición de que "Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos" -inciso c)-. Nada tienen que ver, por tanto, esas leyes locales con la determinación ni con el reconocimiento de la pequeña propiedad no susceptible de afectaciones agrarias, materias que únicamente corresponden a la Constitución Federal y al Presidente de la República, respectivamente. Aceptar lo contrario equivaldría a dejar en manos de los Estados la solución del problema agrario, en abierta contravención de lo dispuesto en las fracciones VII, X, XII, XIII, XIV y XV del artículo 27 constitucional.

Amparo en revisión 3889/66.-Antonio Aguirre Ramírez y Coags. 11 de julio de 1973. 5 votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro. Secretaria: Gemma de la Llata Valenzuela.

POSESION. CASOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.-Tratándose de indebida ejecución de resoluciones presidenciales los quejosos no tienen que demostrar si llenan o no los requisitos de la posesión a que se refiere el artículo 66 del Código Agrario (artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria), pues la litis se constriñe únicamente a determinar si el fallo presidencial, que no es acto reclamado, se ejecutó o no en sus términos.

Amparo en revisión 5152/72.- Carmen Agrade Barragán. 3 de mayo de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno-Flores.

Precedente:

Amparo en revisión 4682/70.-Teresa Martínez Solaegui.
14 de junio de 1971. 5 votos. Ponente: Carlos del Río
Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno Flores.
Informe 1973, Segunda Sala, página 75.

POSESION EN MATERIA AGRARIA. SUS CARACTERISTICAS Y DIFERENCIAS CON LA POSESION EN MATERIA CIVIL.- Entre los elementos que caracterizan a la posesión en materia agraria se encuentra el que se refiere al carácter estrictamente personal de la misma, la cual, por otra parte, se debe demostrar en forma directa y no desprenderse simplemente del derecho de propiedad, como una mera consecuencia jurídica de éste, a diferencia de lo que acontece tratándose de la posesión en materia civil. Por tanto, la prueba documental tendiente a demostrar la propiedad de los predios afectados, no es suficiente, por sí sola, para acreditar la posesión personal de los mismo, posesión que tampoco se demuestra con la inspección ocular, por cuanto a este Alto Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia el criterio de que dicho medio probatorio no es idóneo, por la transitoriedad de su realización, para acreditar la posesión y menos aún el carácter personal de ésta.

Amparo en revisión 5550/72.-Donato Esteban Ramos Borunda y otros. 26 de julio de 1973. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Hilario Bárcenas Chávez.
Informe 1973, Segunda Sala, página 75.

PROPIEDAD EJIDAL, ESTA SUJETA A LAS MODALIDADES QUE LA LEY ESTABLECE. El Artículo 130 del Código Agrario (51 de la Ley Federal de Reforma Agraria), señala que: " A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución-presidencial se le entreguen". A su vez, el artículo 200, fracción II, primer párrafo, del mismo Código Agrario -- (artículo 131, fracción III, de la nueva ley), establece: "El presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases: ...II.-En igual forma se explotarán los ejidos -- que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevarse a cabo". De la lectura de los anteriores artículos se concluye que la propiedad ejidal está sujeta a las modalidades que la ley establece, la cual faculta al presidente de la República para determinar la forma de explotación de los ejidos cuyos cultivos estén destinados a industrializarse y constituyan zonas productoras de materias primas de una industria.

Amparo en revisión 46/73.-Comisariado Ejidal del -- Ejido "Antonio Rosales" de los Mochis, Sinaloa y -- otros (acumulados). 8 de agosto de 1973. Unanimidad

de 4 votos: Ponente: Alberto Jiménez Castro. Secretaria: Gemma de la LLata Valenzuela.
Informe 1973, Segunda Sala, página 78.

C O N C L U C I O N E S

- El Congreso Constituyente de Querétaro dispuso - que siendo la Nación quien detenta la propiedad originaria de las tierras, es ella la que tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

- Durante el período Presidencial del General Lázaro Cárdenas es cuando alcanza mayor amplitud el reparto agrario; en este lapso se consolida y unifica la organización política social de los campesinos.

- La propiedad como institución jurídica es el derecho real por excelencia y ha demostrado a través de la historia eficacia y justificación en la vida jurídica; pero teniendo en su evolución histórica el cumplimiento de una función social, abandonándose con ellos antiguos y clásicos conceptos que concedían al titular del derecho de propiedad un poder absoluto

- En la posesión sólo se otorgan el derecho al uso y a los frutos del bien, pero no puede enajenarse o consumirse, facultad esta reservada al derecho de propiedad; además es considerada como un derecho provisional sobre la cosa, a diferencia de la propiedad y otros derechos reales que son definitivos.

- En la actualidad subsisten diversos problemas que afectan el desarrollo económico y social tanto del Sector Rural como del País en su conjunto; entre los más -

importantes destacan la irregularidad en la tenencia de la tierra; la existencia de un creciente minifundio, la deficiencia en la organización de los productores, la escases de recursos humanos capacitados y la polarización del desarrollo agropecuario. Los efectos directos más importantes generados por estos problemas son la carencia de un proceso de inversión y de reinversión que genera la descapitalización del sector y mantiene bajos niveles de producción y productividad.

- Es urgente regularizar en el corto plazo y de manera definitiva, la tenencia de la tierra; ya que su irregularidad se traduce en: indefinición en la tenencia de la tierra, demagogia agraria, burocratismo, corrupción, dando lugar al regateo de documentos, al chantaje y a la trampa agraria. Estos factores fundamentales en la generación del problema agrario tienen como consecuencia inmediata incertidumbre en la tenencia de la tierra, falta de definición en los derechos, y por lo tanto, decepción y desilusión en la justicia agraria.

- La producción y el desarrollo del sector agropecuario del País sólo se logrará si se resuelven en primer lugar, con sentido de justicia agraria, esos problemas generados por la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra que constituye el problema --

estructural de la producción. Ni ejidatarios, ni comuneros, ni pequeños propietarios producirán si existe inseguridad en la tenencia de la tierra.

- Se deben entregar y sin regateos los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuario a los pequeños propietarios; así como los títulos de derechos agrarios. Estas serían algunas de las acciones, que entre otros, vienen a constituir la tan esperada seguridad jurídica.

- La tenencia de la tierra es un aspecto fundamental para el desarrollo del país, pero el Gobierno Federal la ha tenido en completo descuido; prueba de ello es que en sus planes de desarrollo hace un diagnóstico muy superficial, y sin haber cumplido las metas propuestas. Esto se ve con las recientes políticas enunciadas en el Plan Global de Desarrollo y del Sistema Alimentario Mexicano, que fueron un fracaso.

- Es a partir del Plan Nacional de Desarrollo cuando se empieza a dar interés a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; contiene un diagnóstico realista de la Reforma Agraria Integral, establece sus propósitos y lineamientos de estrategia, los que funda en la regularización de la tenencia de la tierra la que es considerada condición básica para mantener la tranquilidad en el campo e incrementar la producción y la productividad agropecuaria. Habría que -

esperar para evaluar los resultados; con la esperanza de que no se convierta en otro documento puramente -- formal como los anteriores a éste.

- El desarrollo contemporáneo de la agricultura mexicana está determinado por el proceso de acumulación de capital, que desde fines de los años treinta se basa en la industrialización. La agricultura se ha subordinado a las necesidades de este proceso y a lo largo del mismo la política económica ha tenido un papel fundamental. Por un lado, el movimiento agrario -- contribuyó a consolidar una agricultura campesina, -- mientras que al mismo tiempo el Estado apoyó, desde -- los años cuarenta un proceso de modernización vigorosa en el campo, en el cual se dió cabida sólo a un pequeño estrato de productores agrícolas. Son los sistemas de tenencia las distintas formas de organización-productiva y los patrones de distribución (comercio, -- ingreso, riqueza), los que determinan la orientación-final de la actividad agrícola. Por ello es que, en -- nuestro país, han sido los cultivos de exportación -- los que han mostrado mayor dinamismo.

B I B L I O G R A F I A

Francisco González de Cosío,
Historia de la Tenencia de la Tierra y
Explotación del Campo en México.
S.R.A. 1982, México, D. F.

Lucio Mendieta y Nuñez,
El problema Agrario en México.
Editorial Porrúa, S. A., 13a. edición
México, D. F., 1975

Raúl Lemus García,
Derecho Agrario Mexicano
(sinopsis histórica)
Editorial LIMSA,
México, D. F., 1978

Ing. Pastor Rouaix
Genesis de los artículos 27 y 123 de la
Constitución Política de 1917,
Puebla 1945

Manuel Fasila,
Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.

Manuel López Gallo
Economía Política en la Historia de México.
Editorial Grijalvo, S. A.
México, D. F., 1967

Narciso Bassols
La Nueva Ley Agraria,
México, D. F., 1927

Exposición de Motivos del Código Agrario de 1940,
Diario Oficial de la Federación
de 29 de octubre de 1940

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas
disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.
Diario Oficial de la Federación
de 17 de enero de 1984

Ediciones Andrade, S. A.
Nuevo Código Civil;
14a. Edición
México, D. F., 1976

Regina Villegas
Derecho Civil Mexicano;
Tomo III, Vol. II,
México, D. F., 1954

Leyes y Códigos de México.- Ley Federal de Reforma Agraria
y Reglamento de Inafectabilidad Agraria y Ganadera;
Edición 21a. Editorial Porrúa, S. A.
México 1980.

Rafael de Piña
Derecho Civil Mexicano, Tomo II,
México, D. F., 1958

Lucio Mendieta y Núñez
El Sistema Agrario Constitucional;
3a. Edición,
Editorial Porrúa, S. A.,
México, D. F., 1966

Plan Nacional Hidráulico.
Diario Oficial de la Federación
de 6 de mayo de 1976

Plan Global de Desarrollo.
Diario Oficial de la Federación
de 17 de abril de 1980

Martha Chávez Padrón
El Derecho Agrario Mexicano.
Editorial Porrúa, S. A.
México, D. F.

Sistema Alimentario Mexicano.
Revista Económica, Vol.7, No.62
México, D. F. 1980

Plan Nacional de Desarrollo.
Diario Oficial de la Federación
de 31 de mayo de 1983.

Miguel de la Madrid,
La Política Económica del Nuevo Gobierno.
Principios Constitucionales del Desarrollo Económico.
México, D. F., 1983

Poder Ejecutivo Federal,
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Ley de Planeación,
Diario Oficial de la Federación
de 5 de enero de 1983

Plan Nacional de Desarrollo,
Semanario General Publicado en Excelsior
el 12 de junio de 1983

Opinión y Exámen del Plan Nacional de Desarrollo
LII Legislatura, Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión.

Opinión acerca del Plan Nacional de Desarrollo.
LII Legislatura, Senado de la República.

¿ Qué es del Programa Nacional de Alimentación?
Publicado en Novedades el 23 de octubre de 1983,
México, D. F.

Presentación del Programa Nacional de Alimentación e
Instalación de la Comisión Nacional de Alimentación.
Folleto No.21 de la Secretaría de Programación y Presupuesto
México, D. F., 1983

El Perfil de México en 1980.
Editorial Siglo XXI
Varios Autores,
México, D. F.

José Nassar
Formas Superiores de Organización Campesina; S.R.A.
México, D. F., 1983

Gutelmán Michel
Capitalismo y Reforma Agraria
Editorial ERA
México, D. F., 1979

55 Años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1971;
Cárdenas, Editor y Distribuidor;
apendice 7, 1er. Edición 1979