

728  
2eg.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DEBATE EN TORNO AL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL Y A LA NUEVA  
LEY AGRARIA

TESIS QUE PRESENTA EL PASANTE  
ENRIQUE PEDRAZA SANCHEZ  
PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA

1993



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE  
EXAMENES PROFESIONALES



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

	Pág.
INTRODUCCION.....	2
 <b>CAPITULO UNO.</b>	
Origen Revolucionario del artículo 27 Constitucional.	
1.1.El problema agrario desde el ángulo de los constituyentes.....	4
1.2 La reglamentación del artículo 27 antes de la reforma de 1991.....	13
 <b>CAPITULO DOS.</b>	
El debate en torno a la reforma del artículo 27 Constitucional en materia agraria.	
2.1.La posición oficial.....	48
2.2.La actitud de Acción Nacional.....	60
2.3.La oposición a la reforma.....	63
 <b>CAPITULO TRES.</b>	
La nueva Ley Agraria.	
3.1.Los motivos presidenciales.....	84
3.2.Orientación de la nueva ley.....	102
3.3.Principales diferencias con la ley anterior.....	109
 Conclusiones.....	 164
 Bibliografía y Hemerografía.....	 168

INTRODUCCION.

El propósito de esta tesis es el de dar cuenta del debate en torno al nuevo artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria en materia agraria.

Dos son las posiciones fundamentales en el debate.

Una la sostenida por el Ejecutivo Federal, y los Grupos Parlamentarios del PRI y el PAN, que postulan que las modificaciones experimentadas por el artículo 27 Constitucional, son concordantes con el espíritu del Constituyente de 1917. Es una reforma revolucionaria que vendrá a dar mayor libertad al ejidatario y comunero e imprimirá seguridad jurídica a la propiedad.

La otra posición corresponde a los grupos parlamentarios perredista, panista y popular socialista. Para ellos, se instauró en el artículo 27 Constitucional una contrarreforma agraria. Se desmantelaron las bases de la propiedad social, se abrió el camino al despojo de tierras ejidales y comunales y se restablecieron las condiciones para la reconstitución del latifundio.

Ambas posiciones se van explicitando a lo largo del debate.

Mi trabajo ha sido no sólo de recopilación, también hago la exégesis de diversas disposiciones de la nueva Ley Agraria, así como comparaciones con la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria.

A fin de cuentas las instituciones agrarias prevaecientes en el país se modificaron de raíz, no existe entonces ninguna teoría válida para el derecho agrario, éste tiene que repensarse a la luz de la nueva realidad.

En este objetivo se inside mi esfuerzo de investigación, que pongo a consideración de los lectores.

CAPITULO UNO  
ORIGEN REVOLUCIONARIO DEL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL.

1.1. EL PROBLEMA AGRARIO DESDE EL ANGULO DE LOS  
CONSTITUYENTES.

El problema agrario de México nació y se desarrolló durante la Colonia. Al inicio del siglo XIX la distribución de la población territorial se encuentra totalmente polarizada: inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados, sin tierra y sin derechos.

Las diversas leyes creadas durante el siglo XIX en vez de resolver el problema, lo agravaron considerablemente.(1)

No fue sino hasta el Congreso Constituyente de 1916, que se planteó el problema agrario caracterizado por el tipo de propiedad tan compleja que se creó durante la época colonial. En esta época, el principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio

a la propiedad, sobre todo a esos bienes, el carácter de precaria; todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad, sobre todo los bienes raíces de las expresadas colonias, la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño a título privado de los bienes y aguas, como cualquier particular podía disponer de los bienes de patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos, pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media. A parte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una

piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados.

Por virtud de la Independencia, se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa.

Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas.

Aunque desconocidas por las leyes desde la Independencia, tanto la propiedad reconocida como la posesión respetada de los indígenas, seguían, sino de derecho, si de hecho, regidas por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos que no pudiendo ser remediados por los medios de justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que se tenía, privando a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas

de los que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Esta situación se consolidó con la política económica resueltamente seguida por la dictadura, ya que favoreció tanto a los grandes propietarios, que estos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fue peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad.

Al anunciarse la Revolución, los grandes propietarios, habían llegado ya a ser omnipotentes; algunos años más de dictadura, habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes. Tal había sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea.

Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, ese derecho paso con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite

a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, mas que a los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

La principal importancia del derecho pleno de propiedad, en relación con la proposición de la iniciativa sobre la propiedad de la República presentada en el Congreso Constituyente, estribó en que atribuyó a la nación y permitió al gobierno de una vez por todas resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consistió como ya se sabe, en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los mismos. En efecto, la nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

Volviendo a la legislación civil, como ya se mencionó, no conoce mas que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República, a penas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales; en ninguna hay una sola disposición que pueda regir, ni la existencia, ni el funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese

mundo de comunidades que se agitaba en el fondo de nuestra Constitución social. Las leyes ignoran los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc, y fue verdaderamente vergonzoso que, cuando se trataba de algún asunto referente a la comunidades mencionadas, se tenían que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que ni siquiera cinco abogados en toda la República, conocieran bien.

En concreto, en el Constituyente de 1916-1917, se argumentó que la única fuente de riqueza en nuestro país, era la tierra y debido a que estaba acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquirieron un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz, crearon entre los terratenientes y jornaleros, una situación a principios del siglo XX, semejante a la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación, provino el estado depresivo en que se encontró la clase trabajadora de los campos.

Semejante estado de cosas tuvo una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia aconteció que la producción agrícola

nacional no alcanzaba satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas, era, en el concepto de los constituyentes, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto debían emprenderse, consistían en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

El primer paso en esta vía, se dio al expedir el decreto de 6 de Enero de 1915, el cual fue propuesto a ser elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que podían ser cultivados por los vecinos que en ellos residían. Una vez que fue dado este primer paso, el siguiente fue exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No fue preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarían por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía.

Se consideró pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que pudo y debió hacerse fue facilitar las condiciones para que pudieran llegar a ser propietarios todos los que tuvieran voluntad y aptitud de hacerlo.

Así pues la realización práctica del fraccionamiento de los latifundios, se pensó, tenía que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país, así es que ésta cuestión debía dejarse a las autoridades locales, toda vez que se fijarán las bases generales que podían adoptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales debían ser, según los constituyentes; fijación de la superficie máxima que debía tener en cada localidad un solo individuo o corporación; fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el gobierno, haciendo uso de su facultad de expropiación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años y haciendo el pago los adquirentes por medio de anualidades que amortizaran capital e interés, sin que éste pudiera exceder del tipo de cinco por ciento anual.

Se consideró que si bajo estas condiciones, se llevaba a cabo el fraccionamiento tomando todas las precauciones, la situación de las clases trabajadoras de los campos, mejoraría indudablemente; los jornaleros que se convirtieran en propietarios, disfrutarían de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de

jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento, haría que su trabajo fuera más solicitado y mejor retribuido. El resultado final sería elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

En el debate del Congreso Constituyente, se determinó pues, que la cuestión agraria, fue el problema capital de la Revolución, el cual había venido presentándose en los tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no solo los dueños de la tierra, sino también los dueños de los hombres. Durante la revolución maderista, se escribió mucho, en contra de las citadas instituciones, conociéndose las ligas tan estrechas que existían entre los prefectos políticos y los presidentes municipales con los grandes terratenientes.

En esta época las tierras crecieron noche a noche, al antojo de los propietarios; las cercas fueron avanzando poco a poco y los latifundios absorbieron, no solo a la pequeña propiedad, sino también los ejidos de los pueblos.

Hubo muchos casos en los que grandes hacendados, acapararon la propiedad de una manera desmedida, fue por eso que la revolución constitucionalista, trae escrita en su bandera la divisa de TIERRA PARA TODOS.

También se pensó, que la cuestión agraria, no había que verla simplemente por la restitución de los ejidos a los pueblos; sino que se tenía que crear, que fomentar la pequeña propiedad, y la mejor manera de fomentarla, sería dando facultades a las legislaturas de los estados para que pudieran verificar la reglamentación de los títulos de muchos grandes terratenientes e implantar por todos los medios posibles la mejor ley para la fundación de colonias agrícolas; también llevar a los agricultores, la idea de asociación; se necesitaba llevarles enseñanzas para fomentar entre ellos el ahorro, hacer que entre los pequeños agricultores se formaran asociaciones y llegaran a constituirse verdaderas sociedades cooperativas agrícolas.(2)

#### 1.2. LA REGLAMENTACION DEL ARTICULO 27 ANTES DE LA REFORMA DE 1991.

México accede a su independencia en 1821, al término de una lucha iniciada en 1810 contra el poder colonial. No se combatió sólo por la independencia política, aunque ésta fue la bandera que enarboló y cobijó toda la lucha; el movimiento de los insurgentes tuvo, como objetivos fundamentales, la abolición de la esclavitud, la libertad de pensamiento, acabar con todas las formas

de discriminación y de división de la sociedad en castas, la igualdad, la justicia, el federalismo y el establecimiento de normas constitucionales que garantizaran equilibrios y principios democráticos en el ejercicio del poder público.

Hidalgo, Allende, Aldama, Doña Josefa Ortiz de Domínguez y otros destacados próceres de la independencia enmarcaron su lucha en una visión y una proyección americana. La síntesis más acabada de la propuesta insurgente, que trasciende su tiempo, la encontramos en los Sentimientos de la Nación que, el 14 de Septiembre de 1813 presentó Don José Ma. Morelos al Congreso Constituyente convocado por las fuerzas de la Independencia en Chilpancingo, hoy capital del Estado de Guerrero. Posteriormente, la Constitución de Apatzingán, en 1814, refrendó los principios fundamentales expuestos en este trascendental documento.

Se dice en los Sentimientos de la Nación:

"Que la América es libre e independiente de España y toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones".

"Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo requiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano".

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto".

La esencia de la Revolución de Independencia, caló hondo en la conciencia de nuestro pueblo y se ha fortalecido a la largo de los años. Los postulados de democracia, igualdad, bienestar, federalismo, han estado presentes en los grandes movimientos sociales de la nación; como en la Reforma, a mitad del siglo pasado, que tuvo como motor y eje la lucha por construir un Estado laico y soberano que garantice la libertad de conciencia de todos los ciudadanos.

Tales postulados no fueron la excepción en la Revolución Mexicana iniciada en 1910, que fue la respuesta de un pueblo contra una opresiva y prolongada dictadura que: a) entregó los recursos fundamentales de la nación al capital extranjero y a un reducido grupo de latifundistas; b) impulsó una modernización excluyente y subordinada; y c) estableció un régimen antidemocrático que impedía el ejercicio de la soberanía del pueblo.

Durante dicho movimiento con el lema de Don Francisco I. Madero, "Sufragio Efectivo, No

Reelección", la nación expresó claramente sus aspiraciones democráticas. Por otro lado, Emiliano Zapata, en el Plan de Ayala, definió las reivindicaciones fundamentales de los campesinos, resumiéndose en el lema: "Tierra y Libertad".

Años atrás, Ricardo Flores Magón, junto con el naciente movimiento obrero, definió, en numerosas proclamas y llamamientos, algunos de los postulados de la clase trabajadora: jornada de ocho horas, contratación colectiva, derecho de asociación, seguridad social, salario justo y remunerativo, educación, justicia y bienestar social.

La Revolución Mexicana primera revolución social del Siglo XX, plasmó su programa democrático y social en el Congreso Constituyente de Querétaro que culminó, el 5 de Febrero de 1917, con la elaboración de la Carta Magna, que desde entonces rige la vida de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1917 ratifica y fortalece los principios fundamentales definidos por Morelos en los Sentimientos de la Nación y por la Constitución de Apatzingán. El artículo 27 constitucional restituyó a la nación la capacidad efectiva de regular el aprovechamiento de sus recursos naturales, única forma de defender y fortalecer la soberanía, independencia e integridad territorial de México. En virtud de que el porfiriato como ya se

señaló, había entregado a los extranjeros más de la mitad del territorio nacional, bosques, minas, ferrocarriles y petróleo. Los constituyentes de 1917 para poner freno a ésta situación, establecieron en la Carta Magna, las disposiciones que dan facultades al Estado para recuperar el control nacional de nuestras tierras y recursos. Además, establecieron claramente el derecho de los pueblos y comunidades a que se les restituyan las tierras de las que hubieran sido despojados y el derecho de los núcleos de población que carezcan de tierra o no la tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, a que se les dote de ellas. Se prohibió, además, que las sociedades mercantiles por acciones adquirieran fincas rústicas y se estableció el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible de las tierras ejidales y comunales. En base a estas disposiciones se realizó en México la reforma agraria que permitiría entregar a pueblos y comunidades más de 100 millones de hectáreas y recuperar el control nacional de millones de hectáreas en poder de extranjeros.

Debido a que la cuestión agraria ha sido un problema esencial en nuestra historia, desde que obtuvimos nuestra independencia política, atenderemos y nos referiremos a la legislación del México Colonial, Independiente y Revolucionario.

## EPOCA COLONIAL E INDEPENDIENTE.

En los albores de la Independencia, era ostensible que las propiedades y riquezas se encontraban en forma total en manos de los españoles y los indios estaban totalmente sometidos, ya que eran forzados a contribuir con la fuerza de su trabajo en favor de la clase dominante; lo anterior, creó conciencia para la participación de los indígenas en la guerra de la independencia para acabar con los abusos y las injusticias a que estaban sometidos desde la conquista de México.

Los virreyes de la época, habían observado el estado de cosas y las injusticias de que eran objeto los naturales, y que por su nula preparación eran objeto de abusos constantes y sus bienes eran usurpados continuamente, obligándolos a una transmigración permanente. Dichos virreyes trataron de remediar tal situación, poniendo al alcance de los indígenas tierras suficientes para su sostenimiento, intentos que fueron infructuosos por la situación extrema a la que se había llegado.

Consecuentemente, iniciada la guerra de independencia, el 17 de Noviembre de 1810, el generalísimo Don Jose María Morelos y Pavón, emitió

una disposición aboliendo la esclavitud y ordenando que los indígenas recibieran rentas por sus tierras. Así mismo, Don Miguel Hidalgo y Costilla, mediante orden del 15 de Diciembre de 1810, determinó que los jueces procedieran de inmediato a la recaudación de la rentas vencidas de los arrendatarios de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y se les entregaran a estos, prohibiendo que volvieran a arrendarse, decretando que su uso y explotación fuera únicamente por los indígenas.

#### LEYES DE COLONIZACION Y DESAMORTIZACION.

Durante el periodo de 1623 a 1854, se expidieron diversas leyes de colonización, cuyo objetivo era ofrecer tierras a mexicanos, dándoles fondos y facilidades para los viajes hasta los lugares en que debía colonizarse, proporcionándoles además aperos de labranza y manutención hasta por un año. También se ofrecieron tierras a extranjeros con la condición de que establecieran su residencia en el país. Dichas leyes, no cumplieron su fin en razón de que al expedirse, no se tomaron en cuenta las circunstancias particulares de la población rural y el clima de inseguridad en el país.

Es importante destacar que el clero, había acumulado enormes extensiones a fines de la colonia, dando

motivo a que se emitieran diversos ordenamientos para acabar con el acaparamiento. Las disposiciones que se emitieron, fueron el antecedente de la ley de Desamortización de 1856, que decretó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, mencionando también, el denuncia de estas tierras o una recompensa de la octava parte del precio que se obtuviese de la venta de la finca arrendada y que dichas fincas denunciadas, se vendieran en subasta pública al mejor postor, gravándose todas estas operaciones con un impuesto del 5% como derechos por la transmisión de dominio.

Dicha ley, por otra parte, determinó la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas, para adquirir tierras o administrarlas, con excepción de los edificios destinados directamente al servicio de la institución. Se definió bajo el nombre de corporaciones, a todas las comunidades religiosas, cofradías, archicofradías, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de permanente o indefinida.

Al no obtenerse los resultados esperados, se expidió el 12 de Junio de 1859, la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que dispuso pasar al dominio

de la nación, todos los bienes del clero secular o regular que hubieran venido administrando, bajo cualquier tributo, nuevamente se exceptuó tan solo a los edificios destinados directamente al culto.

La ley del 25 de Junio de 1856, se elevó a rango constitucional en el artículo 27 de la Constitución de 1857, estableciendo definitivamente la incapacidad de todas las corporaciones civiles y religiosas, para adquirir tierras o administrar capitales impuestos sobre ellos.

Anteriormente habían sido exceptuados los bienes comunales de la desamortización, con dicho artículo constitucional igualmente trajo como consecuencia, que desapareciera la propiedad de los pueblos, extremo que trajo consigo denuncias contra la propiedad de los mismos.

Las leyes de colonización determinaron la formación de compañías deslindadoras, a fin de medir los fraccionamientos y practicar una evaluación de los terrenos baldíos, dichas compañías cometieron una serie de despojos que provocaron la inseguridad en la tenencia de la tierra y la desvalorización de la propiedad agraria, trayendo consigo la formación de extensos latifundios.

La Ley de Terrenos Baldíos de 1894, dividió los terrenos propiedad de la nación en cuatro clases; terrenos baldíos, demasías, excedencias y terrenos

nacionales. Los terrenos baldíos se consideraban, como aquellos que no habían sido destinados a un uso público por la autoridad, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a un individuo o corporación autorizada para adquirirlos. Las demasías, eran terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor a la determinada por el título que se encontraban dentro de sus límites y por lo mismo confundidas en su totalidad con la extensión titulada. La excedencia, eran terrenos poseídos por particulares durante 20 años o más, fuera de los linderos que señalaba el título primordial, pero colindando con el terreno que este amparaba. Y los terrenos nacionales, eran los terrenos baldíos, descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas para ello y que no habían sido legalmente enajenados.

Nuevamente, las leyes sobre terrenos baldíos, crearon la inseguridad en los pequeños propietarios rurales y propiciaron el latifundio. Debido a su pobreza natural y cultural, que les impedía el acceso a una alternativa de mejor vida mediante el asentamiento en terrenos suficientes e idóneos para satisfacer sus necesidades, nuevamente quedaron relegados los indígenas.

## EPOCA REVOLUCIONARIA.

## LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Reconociendo las justas demandas de los pueblos y comunidades indígenas, que habían sido desposeídos de sus tierras por la aplicación de la ley del 25 de Junio de 1856 y que tuvo como consecuencia el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en manos de unos cuantos acaparadores, puesto que los pueblos y las comunidades carecían de capacidad para adquirir y poseer tierras, así como de personalidad jurídica para ejercer sus derechos sobre las propiedades que les había otorgado los gobiernos de la Colonia; considerando necesario restituir a los pueblos y comunidades de sus tierras que les habían sido despojadas y como un acto elemental de justicia, promoviendo el bienestar y mejoramiento de las clases desposeídas para asegurar la paz, Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, expidió el 6 de Enero de 1915, la Ley Agraria que plasma las demandas revolucionarias.

Esta ley señala, entre otros aspectos importantes, la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por autoridades en contravención a lo dispuesto por la

Ley del 23 de Junio de 1856; y también determinó la nulidad de las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad Federal, desde el primero de Diciembre de 1876 a la fecha de expedición de la nueva ley agraria, mediante las cuales se hubieran invadido tierras pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; también se decretó la nulidad de las diligencias de apeo o deslinde hechos durante el lapso señalado en los que se hubieran invadido tierras de los núcleos referidos.

La ley que se comenta, también dispuso que los pueblos solicitantes, invariablemente fueran dotados de los terrenos necesarios, conforme a sus necesidades aún careciendo de títulos o bien cuando no se pudieran identificar los terrenos objeto de la restitución o por último, que no hubieran sido enajenados y logrando la dotación mediante la expropiación de los terrenos indispensables para tal propósito.

Al triunfo de la Constitución y establecido el Congreso Constituyente, previos los debates del proyecto del artículo 27 , se elevaron a rango constitucional, las disposiciones de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, que disponía la nulidad de cualquier clase de operación mediante la cual fueron

privados los núcleos agrarios de sus tierras. También se decretó el fraccionamiento de las grandes propiedades.(3)

#### CIRCULARES DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

Estas circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, contienen una serie de instrucciones prácticas, antecedentes de casos resueltos, criterios de orientación y aplicación del artículo 27 constitucional, procedimientos para la tramitación de expedientes e ideas y puntos de vista que constituyeron los orígenes de posteriores ordenamientos agrarios.

#### LEY DE TIERRAS OCIOSAS.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Junio de 1920. Su articulado fundamentalmente centró su atención en el eficaz y oportuno aprovechamiento de las tierras declarando de utilidad pública dicho aprovechamiento y consecuentemente dispuso que las tierras de cultivo que no fueren preparadas o puestas en cultivo en las fechas señaladas por la ley, quedaban a disposición del ayuntamiento, con la atribución de dar en

aparcería o arrendamiento las tierras ociosas a quienes las solicitaban.

#### LEY DE EJIDOS DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1920.

Destaca en forma relevante, en su artículo 13, la concepción del ejido considerado como la tierra dotada a los pueblos con extensión suficiente para satisfacer las necesidades de la población conforme a la calidad agrícola del suelo y la topografía del lugar.

Determinó que la unidad de dotación, debería ser la suficiente para producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad, disposición que si bien, no fijó la extensión que debería tener la unidad mínima de dotación, si por lo menos dio elementos cualitativos para llegar a la superficie de la misma.

Este ordenamiento precisaba las autoridades que se encargarían de los trámites de las solicitudes de dotación y restitución de tierras, fijádoles atribuciones y funciones; igualmente contenía reglas para la substanciación de los expedientes agrarios. Así mismo, concibe en su artículo 39 que en tanto se expida la ley que determine el repartimiento de las

tierras restituidas o dotadas, las mismas se disfrutarán en comunidad, mediante la constitución de una junta de aprovechamiento de los ejidos que estará integrada de cinco miembros de la comunidad con duración en sus cargos de un año; juntas que se encargarán de representar a la comunidad y de distribuir equitativamente los terrenos para su utilización.

#### REGLAMENTO AGRARIO.

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Abril de 1922. Este reglamento vino a constituir un adelanto en relación a la ley anterior, ya que en su artículo 9o determinaba la extensión que debería de ser asignada a cada jefe de familia de 3 a 5 hectáreas de terrenos de riego o humedad, de 4 a 6 hectáreas en tierras de temporal y de 6 a 8 hectáreas en terrenos de cualquier otra clase.

También el Reglamento, señala la fijación de los límites de la propiedad inafectable, al determinar en su artículo 14 que quedaban excluidos de las dotaciones de los ejidos; las propiedades no mayores de 150 hectáreas de riego o humedad, 250 hectáreas de temporal con precipitación pluvial abundante y

regular, las propiedades no mayores de 500 hectáreas en terrenos de otras clases.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.

Esta ley, tuvo el mérito de desarrollar con más precisión, el repartimiento de las tierras concedidas, fijando la inalienabilidad de los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, sancionando con la inexistencia, cualquier acto en contrario; y como excepción proveía el embargo de la parcela ejidal cuando se tratará del pago de alimentos.

Regulaba, además el caso de privación por falta de cultivo durante más de un año, caso que tenía que comprobarse previamente a juicio de la junta general del pueblo, y siempre y cuando la falta de cultivo fuera injustificable.

En sus disposiciones generales establecía la creación del Registro Agrario y la expedición del Reglamento del mismo; registro que debía estar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyas funciones deberían ser las de anotar las posesiones definitivas y sus correlativas inscripciones.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de Abril de 1927; contemplaba como previsión, la conversión del expediente cuando concluida la tramitación se determinaba la improcedencia de la restitución y se convertía la tramitación en dotatoria, esta figura de la conversión viene a constituir el antecedente de la doble vía ejidal concebida y regulada por ordenamientos posteriores.

La Ley de Dotaciones, fijaba nuevas extensiones como dotaciones mínimas, reduciéndolas significativamente como se puede apreciar en relación a las fijadas por el Reglamento Agrario de 1922, ya que se señalaba las siguientes; de 2 a 3 hectáreas en terrenos de riego de primera calidad; de 2 y media a 4 en terrenos de riego de segunda calidad; de 3 a 4 hectáreas en terrenos de medio riego; de 2 a 3 hectáreas en tierras de humedad; de 3 y media a 5 hectáreas en tierras de temporal de primera; de 5 a 7 hectáreas en tierras de temporal de segunda y de 7 a 9 hectáreas en tierras de temporal de tercera.

Fijaba los límites a la pequeña propiedad en 150 hectáreas de cualquier calidad de tierras e igualmente consideraba inafectables las tierras comprendidas en contratos de colonización celebradas por el Gobierno Federal.

En sus innovaciones podemos observar el procedimiento para el cambio de localización de los ejidos, en los casos de falta de coincidencia en la ejecución con los fallos agrarios, ya fuera por la cantidad de tierras entregadas o por la calidad de las mismas, cuando no se hubieran excluido los bienes inafectables, cuando la localización de la propiedad respetada fuera modificada a elección del propietario afectado, o bien cuando las tierras estuviesen cultivadas con plantas perennes, de vida cíclica superior a dos años o con caña de azúcar y se hubiere propuesto entregar por el propietario afectado una superficie igual de tierras equivalentes.

Por primera vez en la legislación agraria, esta ley comprende la ampliación de las dotaciones y restituciones, con los requisitos de que deberían de transcurrir por lo menos diez años de la fecha en que por resolución presidencial el poblado haya recibido las tierras o aguas, que no se incluyen individuos beneficiados con la resolución anterior y que la superficie que en su caso se conceda, se

destine a formar nuevas parcelas, y no para ampliar las ya existentes.

#### DECRETO QUE CREA EL DEPARTAMENTO AGRARIO.

Fue publicado el 17 de Enero de 1934 en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto disponía que el Departamento Agrario dependiera directamente del Ejecutivo Federal, correspondiéndole, según el articulado 2o del citado decreto; el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias relativas; tierras comunales de los pueblos; dotaciones y restituciones de tierras; fraccionamiento de latifundios en su jurisdicción respectiva; dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas; parcelamiento de los ejidos; organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de las tierras; exposición de productos de los ejidos; registro agrario; estadística ejidal; Cuerpo Nacional Consultivo; Delegaciones en los Estados; Comisiones Mixtas Agrarias; Comités particulares Ejecutivos, comunales ejidales; y la Procuraduría de pueblos.

Con el decreto se sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, por el Departamento Agrario y detalló sus

facultades y las dependencias a su cargo; igualmente, desaparecieron las Comisiones Locales, mismas que fueron reemplazadas por las Comisiones Agrarias Mixtas.(4)

#### CODIGO AGRARIO DE 1934.

El primer código agrario en México, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Abril de 1934, mismo que reúne en forma ordenada y coherente los antecedentes de los diversos ordenamientos agrarios expedidos a la fecha, eliminando con ello, la dispersión de las disposiciones agrarias, propiciando y facilitando con eso, su aplicación.

En el artículo 2o se reconoce al Presidente de la República como la suprema autoridad agraria, prescribiendo que sus resoluciones en ningún caso, pueden ser modificadas, dándoles el grado de resolución definitiva, es decir, que pone fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población agrícola o de certificación de la pequeña propiedad inafectable.

Se transforma al Cuerpo Nacional Consultivo, en un cuerpo Consultivo Agrario con una composición

mayoritaria de tres ingenieros agrónomos titulados, precisando en su artículo 7 cinco funciones.

En los artículos 6o, 9o, 10o y 17o, se establecen las atribuciones del Jefe del Departamento Agrario, de los delegados agrarios, de los gobernadores de las entidades federativas y de los comités ejecutivos agrarios.

En el capítulo relativo a disposiciones comunes de restitución y dotación de tierras y aguas, encontramos el perfeccionamiento de la doble vía ejidal, que consiste en la tramitación simultánea del expediente dotatorio junto con el restitutorio, para el caso de que este último se declare improcedente.

El artículo 34 fija el radio legal de afectación, en un sector de siete kilómetros a partir del lugar más importante del núcleo solicitante, considerando afectables todas las fincas tocadas por el mismo.

El capítulo II del título tercero, en el artículo 42, determina los sujetos que no tienen capacidad en materia agraria a saber; los habitantes de las capitales de las entidades federativas; los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; las poblaciones con más de 10,000 habitantes si en su censo agrario figuran menos de 200 individuos con derecho a recibir tierras por

dotación; los pueblos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicación ferroviaria internacional; los centros de población que se forman dentro de los sistemas de colonización llevados a cabo por la Secretaría de Agricultura y Fomento, por la Comisión Nacional de Irrigación o por la Sociedad Financiera Mexicana, y por último, los centros de población que se forman dentro de tierras objeto de contrato de colonización, ya perfeccionado conforme a la ley de la materia y del cual tenga concimiento el Departamento Agrario.

La capacidad individual en materia agraria, se señaló, que nace con la nacionalidad mexicana, una edad mínima de 16 años si es varón soltero o viuda si tiene familia a su cargo, residencia en el poblado solicitante por seis meses anteriores al levantamiento del censo, tener la explotación de la tierra como ocupación habitual, no poseer a nombre propio o a título de dominio terrenos en extensión igual o mayor que la parcela que se le pudiera asignar y no poseer un capital industrial o comercial mayor de 2,500.

Por lo que se refiere al monto y calidad de las dotaciones, éstas las determinó en 4 hectáreas de riego, 8 hectáreas de temporal, la extensión de la pequeña propiedad la señalaron en 150 hectáreas de terrenos de riego y 300 hectáreas de temporal, y los

terrenos que estuvieran dedicados al cultivo de la caña de azúcar y haya ingenios propiedad del dueño por una extensión suficiente para alimentar la molienda media durante cinco años, de igual modo consideró inafectable la superficie de 300 hectáreas con árboles frutales y las superficies sujetas a reforestación; por último consideró 500 hectáreas de riego en escuelas de agricultura del Gobierno Federal.

En lo que respecta a las ampliaciones, establecía su procedencia cuando se aprovecharan eficientemente las tierras del ejido., hubiera cuando menos 20 individuos sin parcela con capacidad agraria, que las tierras fueran destinadas a formar nuevas parcelas y que en el censo no figuraran los individuos beneficiados.

Los artículos del 84 al 98, regulaban los procedimientos para las dotaciones de agua, cuyas solicitudes eran presentadas también ante los gobernadores de la entidad correspondiente. La Comisión Agraria Mixta sustanciaba el trámite, la Secretaría de Agricultura y Fomento rendía informes sobre las aguas disponibles, misma que hacía los reajustes provisionales y definitivos, éstos últimos con posterioridad a la resolución presidencial respectiva.(5)

## CODIGO AGRARIO DE 1940.

Fue promulgado por el General Lázaro Cárdenas, el 23 de Septiembre de 1940. Dicho código conservó en gran parte, las tendencias del Código Agrario de 1934, aportando innovaciones y modalidades verbi gratia; distinguió en su artículo 10, las autoridades y órganos agrarios; en cuanto a las acciones agrarias, identificó en su artículo 35; I. De restitución y dotación de tierras y aguas, II. De ampliación de los ya concedidos, III. De creación de nuevos centros de población agrícola, IV. De reconocimiento de la propiedad de comunidades indígenas y, V. De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable. En su artículo 52, estableció que solamente la Asamblea General de Ejidatarios, tenía facultades para privar del uso de sus derechos a cualesquiera de los ejidatarios, en los casos comprendidos en el código y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, teniendo la facultad esta Dirección, de revisar las resoluciones de la Asamblea General sobre privaciones.

En el artículo 55 aparece la acción de reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, dando atribuciones al Ejecutivo

Federal, vía el Departamento Agrario y el Departamento de Asuntos indígenas para la resolución de esta acción agraria.

En lo que se refiere a las propiedades afectables, establece la preferencia en relación a los particulares, a las propiedades de la Federación, de los estados o de los municipios, imponiendo además la obligación a los presidentes municipales, ejecutivos locales y al Secretario de Agricultura y Fomento de informar a la delegación agraria y a las oficinas centrales del Departamento Agrario, mediante una relación completa de sus propiedades de las que vayan adquiriendo con posterioridad.

Dentro de las propiedades afectables, comprende las tierras que formen los fraccionamientos simulados, prescribiendo que se tendrían por simulados los fraccionamientos cuando no obstante haberse hecho el fraccionamiento con anterioridad a la fecha de la presentación de la solicitud agraria, no se haya operado la traslación de dominio; en los casos en que el propietario original se reservara el usufructo de dos o más fracciones y además cuando no haya deslindes o señalamientos efectivos sobre los terrenos, cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la presentación de la solicitud agraria y en los casos en que se compruebe que no obstante el fraccionamiento, se

concentra el provecho de la explotación de las fracciones resultantes en favor de una sola persona. El artículo 71, exceptuaba de las hipótesis de fraccionamiento simulado en los casos en que el fraccionamiento y el traslado de dominio haya sido operado con anterioridad a la solicitud agraria, o bien cuando sin haberse hecho el traslado de dominio, se tengan en posesión las fracciones y se trabajen personalmente. De la misma manera se respetaban los fraccionamientos que eran el resultado de la aplicación de los bienes de una herencia, y las fracciones están amparadas con las hijuelas registradas con fecha anterior a la solicitud agraria de que se trate y las fracciones no sean mayores a la máxima extensión inafectable. Se respetaba además los casos en que las tierras estaban sujetas a administración, fueran propiedades de menores, mujeres o incapacitados, siempre y cuando no excedieran los límites de la inafectabilidad; y en los casos en que un grupo de individuos posea proindiviso y de derecho, una extensión afectable, siempre que las posesiones sean quietas, pacíficas y con cinco años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud agraria y no exceda de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes.

La innovación más destacada, es quizá la inclusión en éste código, de las concesiones de inafectabilidad ganadera, que fueron concebidas como una vía de posible solución a la conservación y el incremento de la riqueza ganadera del país, ya que los propietarios de las fincas dedicadas a la ganadería, se resistían a incrementar sus negocios por temor a resultar afectados con alguna acción agraria.

El artículo 261 determinó que los decretos concesión de inafectabilidad, deberían contener entre los datos más importantes, la existencia de la explotación ganadera como actividad preferente del solicitante; la unidad de dirección de la negociación; la preexistencia de la propiedad y el ganado con anterioridad a la solicitud; el número de cabezas de ganado que la ley determinar, igualmente, no debían existir necesidades agrarias pendientes de satisfacer, y tener un término de duración por 25 años.

Los propietarios de las tierras sujetas a decretos concesión, estaban obligados a contribuir para la adquisición, instalación y mantenimiento de una estación termo-pluviobarométrica, así como a suministrar a los núcleos interesados de un tanto por ciento de la producción anual de crías.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

En este Código se observa en forma relevante, la dinámica del Derecho Agrario, ya que éste ordenamiento aunque no es un producto final de todo un proceso permanente como lo es la Reforma Agraria, sí contiene formas, procedimientos e instituciones, más delineadas y más perfeccionadas; así en su artículo 10, precisa la distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y las autoridades de los núcleos de población ejidal, y de las comunidades que posean tierras identificándolas como las asambleas generales, los comisarados ejidales y de bienes comunales y los consejos de vigilancia. Consecuentemente, la distinción marca las delimitaciones de los órganos que actúan por el Estado y los que tienen representación de los ejidos y comunidades.

En cuanto a la capacidad en materia agraria individual, se hizo llegar por extensión a los alumnos que concluyan sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial y subprofesional, siempre y cuando reúnan los requisitos de ser mexicano por nacimiento, no poseer tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y no tener un capital industrial c

comercial mayor de 2,500 o un capital agrícola mayor de 5,000 pesos.

En relación a las disposiciones sobre la validez de los fraccionamientos, comprende la legitimación del fraccionamiento, cuando éste sea el resultado de la aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie de oficio, un expediente y además de la inscripción de los títulos relativos se hace en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha de la resolución presidencial.

Ante los casos de una imperfecta titulación, situación de hecho común debido a la situación económica de los campesinos y su lejanía de los centros de población, el artículo 66 prescribe que quienes en nombre propio y a título de dominio, posean de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas que no excedan los límites de la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados; condicionando la posesión a cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

Dentro de las modalidades del Código que se comenta, encontramos, la permuta de bienes ejidales, regulada en los artículos del 278 al 281, que si bien comprendía inicialmente entre ejidos, en forma expresa la preveía de terrenos ejidales por particulares, sujetando estas permutas a la de los terrenos ejidales en cuanto les fueran aplicables. Las permutas de bienes ejidales por terrenos de propiedad particular ocasionaron verdaderos despojos a los núcleos agrarios, quienes por falta de visión comercial, permutaron terrenos con proyección y potencialidad habitacional y de urbanización, por terrenos de calidad, de temporal o de agostadero y que en muchos casos se localizaban en el interior de la República, haciendo más difícil el traslado de los ejidatarios permutantes, los que posteriormente no podían regresar al dominio de sus tierras y se quedaban completamente despojados de sus bienes por deshonestidad, de los líderes agrarios en convivencia con los particulares; por fortuna, estas permutas no tuvieron mucha vigencia, pero fue suficiente para que los ejidos aledaños a las inmediaciones de las colonias periféricas fueran totalmente absorbidas por la expansión de la mancha urbana de la ciudad de México.

Es importante destacar que paralelamente a éstas leyes y código agrarios, fueron expedidos colateralmente diversos reglamentos, acuerdos y decretos para facilitar la aplicación de aquellos ordenamientos, como por ejemplo: el Reglamento de la División Ejidal, el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, el Reglamento del artículo 167 del Código Agrario, el Reglamento para el trámite de las solicitudes de compensación para la afectación de pequeñas propiedades, el Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de bienes comunales, etc.(6)

#### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971.

El Código Agrario de 1941, tuvo una vigencia de cerca de 30 años, la experiencia acumulada de aplicación fue recogida en esta nueva Ley; y los problemas que surgieron en este lapso se tomaron en cuenta para fortalecer la Reforma Agraria.

Se reitera el respeto invariable a las tres formas de propiedad reconocidas por nuestra Constitución,

el ejido, la comunal y la pequeña propiedad inafectable.

Como innovación, y en relación a las formas de propiedad, y concretamente a la privada, se crea el certificado de inafectabilidad agropecuaria, prescribiendo que este certificado se otorgará a quienes integren unidades en que se realicen simultáneamente, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión ganadera en tierras de agostadero; con la salvedad de que las superficies nunca excederían, hecha la determinación, a las superficies consideradas como inafectables por la ley.

Se agiliza la resolución de problemas individuales de derechos agrarios, y propiciando la descentralización de su atención, confiriéndose atribuciones a los comisariados ejidales y a las Comisiones Agrarias Mixtas, para la atención de estos conflictos, figurando el comisariado como un amigable componedor o árbitro; y en caso de conformidad con su resolución, y ya como órgano jurisdiccional, la Comisión Agraria Mixta substanciaba y resolvía el conflicto.

Respecto a la capacidad individual en materia agraria, incluye un nuevo elemento, el no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; y prescribía además, la pérdida de derechos sobre la unidad de dotación, a excepción de los adquiridos en el solar, cuando el ejidatario hubiere incurrido en el ilícito mencionado.

En tal sentido, establece que cesarán los efectos de los certificados de inafectabilidad expedidos, cuando los propietarios incidan en las mismas circunstancias delictuosas.

La Ley reafirmando su carácter social, en su artículo 86, constriñe el destino de la unidad de dotación, al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependiera del campesino sancionado para los casos de pérdida de derechos.

En lo que se refiere a la organización económica del ejido, se favorece la concurrencia del elemento de la producción y su comercialización bajo una acción coordinada, para elevar también los niveles de ingresos de los productores ejidales.

Para los casos de expropiación de terrenos ejidales, se encuentran dispositivos legales que aseguran a los ejidos una justa y pronta indemnización ya sea en dinero o en especie, según el caso.

Suma importancia tienen las disposiciones relativas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para la constitución, manejo y aseguramiento de los fondos comunes de los núcleos de población, ya que con ello se sirve directamente a los núcleos que lo constituyen.

Cabe señalar igualmente, las avanzadas disposiciones sobre crédito, industrias ejidales, y planeación agraria, todo ello en beneficio de los ejidatarios y comuneros para integrarlos al desarrollo del país y sacarlos de su ancestral atraso económico y cultural. (7)

#### NOTAS DEL CAPITULO UNO

1. Madrazo, JORGE. "Art. 27" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. México, Porrúa 1985. pp 66-79.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Art. 27 Constitucional". Comentada.

Instituto de Investigaciones Jurídicas., México,  
1985.

3. Ley Agraria del 6 de Enero de 1915.
4. García Estrada, DAVID. "Obra Jurídica Mexicana".
5. Código Agrario de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Abril de 1934.
6. Código Agrario de 1942.
7. Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

CAPITULO DOS  
EL DEBATE EN TORNO A LA REFORMA DEL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA

2.1. LA POSICION OFICIAL.

En el debate cameral sobre la iniciativa del Ejecutivo Federal, que reforma al artículo 27 Constitucional, el Partido Revolucionario Institucional, se manifestó a favor de la reforma a dicho artículo por las siguientes consideraciones:

Se mantienen en la iniciativa los principios jurídicos fundamentales, tales como;

"Párrafo primero". La propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación, la cual puede constituir la propiedad privada.

"Párrafo segundo". Expropiaciones por utilidad pública e indemnización.

"Párrafo tercero". La nación podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

"Párrafo cuarto". La Nación tendrá el dominio directo de todos los recursos naturales.

"Párrafo quinto". La nación es propietaria de las aguas de los mares territoriales de acuerdo con el derecho internacional.

"Párrafo sexto". El dominio directo de los recursos es inalienable e imprescriptible, no se concesionará el petróleo.

"Párrafo séptimo". La Nación aprovechará los combustibles nucleares.

Fracción I. Sólo los mexicanos tiene derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones. En la franja de 100 kilómetros en frontera y 50 en la playa, no podrán adquirir los extranjeros el dominio directo sobre las tierras y aguas.

Fracción VI. Las leyes de la Federación y los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, los límites de la pequeña propiedad agrícola ganadera, las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, el Estado será el promovente para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar.

El partido oficial afirmó, que con la reforma: el ejido y la comunidad se fortalecerán, sin privatizarse el ejido, ni mucho menos acabarse con el régimen de la comunidad rural; la vida

comunitaria se fortalecerá. Con éste cambio legislativo, se impulsa la libertad de los ejidatarios y la democracia desde la base.

El dictamen del grupo parlamentario oficial, apoyó la iniciativa para reconocer la autonomía del productor; pero rechazó el latifundio como forma de propiedad, tomando en cuenta que en la iniciativa hay, una limitación a la intervención estatal a cambio de un fortalecimiento de las organizaciones de productores, proponiendo con ello cerrar el reparto agrario, pero insistiéndose en terminar el rezago.

En los últimos 10 años una demanda reiterada de las organizaciones campesinas, fue en el sentido de buscar mayor autonomía para el productor: de insistir que los ejidatarios deberían ser quienes decidieran qué producir, cómo producirlo, dónde producirlo. Pero además, era necesario trabajar para que ellos controlaran, el proceso de transformación de sus productos para que controlaran el proceso de comercialización.

En la iniciativa se concreta una demanda de mayor libertad para los ejidatarios, de mayor libertad para los comuneros. Se reconoce que junto a éste

proceso de libertad, se debe participar en el fortalecimiento de los núcleos de población.

En el campo ya no solamente hay ejidatarios, a más de 70 años de iniciado el proceso de reforma agraria; los núcleos de población alrededor de los ejidos son muchas veces más grandes que los propios ejidos. Para ellos también la iniciativa lo señala, lo reconoce, y les da un espacio.

Es necesario insistir que la libertad para organizar la producción, se combina con el reconocimiento a la organización de los pobladores avocados del campo.

Muchos de los movimientos recientes insistieron en la democracia. Esos movimientos recientes insistieron en la democracia. Esos movimientos que han reclamado democracia en el ejido, participación en las uniones de ejidos, mayor libertad para decidir, están reflejados en la iniciativa.

También, es un aporte que la iniciativa reconozca autocriticamente que el proceso de exagerada participación estatal llevó a frenar la iniciativa campesina, la producción en el campo.

Es necesario aprovechar la propuesta y dimensionarla combinando la libertad para los ejidatarios y los

comuneros con la transferencia de funciones, la transferencia de tareas para las organizaciones campesinas, de tal manera que haya autonomía de orden técnico, autonomía de orden financiero, autonomía para la comercialización y para que los productores decidan sus propias cosas.

Lo que fue un avance en la organización social, en la construcción de un ejido en los años 30, fundamentalmente acotada para la producción agrícola; poco a poco resultó limitado, cuando éste tuvo otras actividades como las pecuarias, como las actividades en torno a la minería, a la acuicultura, al turismo, etc. Por eso impulsar, desarrollar al interior del ejido, formas de asociación más flexibles, menos intervenidos, más regulares, en base a la voluntad de la asamblea ejidal, es un elemento fundamental.

Hay un elemento, también central, y es señalar que para las organizaciones campesinas, hace mucho que llegó el mercado al campo, se entiende así que la iniciativa es una forma de regular las relaciones con el mercado, con el capital, que es la iniciativa una forma de concretar el apoyo puntual del Estado para permitir tratos equilibrados y justos con el capital. Pero es necesario combinar ambos tipos de recursos, los recursos de los productores del campo,

los recursos del Estado y los recursos del capital privado.

Con la iniciativa no se comienzan con los tratos en el campo, no se inician las primeras asociaciones, éstas ya están, ya están con resultados diversos, todas ellas con la necesidad de que haya un marco jurídico que los regule y les dé facilidad para desarrollarse.

La iniciativa, se entiende no como una solución totalizadora a los problemas del campo, sino como aquella que al promover la libertad y justicia, permite reactivar la actividad productiva en el campo; pero que también debe ir emparejada a fondo una reforma de las instituciones del sector agropecuario, un trato distinto entre los operadores institucionales y los organismos campesinos que deben modificarse, además del marco institucional, las políticas de fomento al sector agropecuario.

En efecto, los 10 puntos de la iniciativa recogen no problemas secundarios, sino algunos problemas nodales para los campesinos de México. Pero no son suficientes; es necesario además responder al problema de carteras vencidas o al problema de la creación de un fondo para las empresas de solidaridad, buscar que el conjunto de políticas al campo cambie.

Es necesario que las organizaciones de campesinos y de productores se transformen , que se establezca una nueva forma de funcionar más democrática, más participativa, y más puntual.

En ésta iniciativa, está resuelto lo general como corresponde a un cambio en el marco constitucional, y que habrá de impulsar la precisión en las leyes reglamentarias.

Para fijar la posición del PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, el Diputado Gustavo Carvajal Moreno, se manifestó en el voto particular, haciendo las siguientes argumentaciones:

El Partido Revolucionario Institucional es un partido que está reformándose continuamente, es un partido que está adecuando si va adelante de las condiciones del mundo y del país y tiene que buscar, precisamente, esta renovación para el siglo XXI.

Se ha manejado mucho la privatización del ejido.

El ejido en el cuerpo constitucional no se privatiza sino al contrario se reconoce en el cuerpo de la Constitución como una forma real de la tenencia de la tierra. No va a desaparecer, ni el ejido ni la comunidad, pero además se plantea el proteger la

integridad también territorial de los pueblos indígenas.

Este proyecto está planteando la libertad que el campesino va a tener para poder asociarse, vender cuando el ejido lo quiera o buscar cualquier forma de organización entre los propios ejidatarios.

Hemos visto que la población del país ha crecido mucho. En 1910 éramos 10 millones de mexicanos, pasan 40 años para que en 1950 seamos 20 millones y en otros 40 años vamos de 20 a 62. Es un problema de productividad, es un problema real, de justicia, también, darle a los compañeros del campo medios de trabajo, por un lado y un pago adecuado por sus productos.

La asociación entre los campesinos se requiere, como se requiere también entre los pequeños propietarios, con campesinos o con las comunidades. La tecnología moderna requiere, cada vez más, el uso de fertilizantes, de maquinaria, de tecnología, para poder aumentar la productividad de la tierra, bajando los costos de operación.

En el campo mexicano no hay lucha de clases.

El pequeño propietario, el ejidatario y el comunero han podido convivir a lo largo de muchos años. Si tomamos en cuenta que el 70% de los pequeños propietarios de este país tienen menos de cinco hectáreas, se sienten mucho más cercanos a los

ejidatarios que a otros pequeños propietarios, pero se requiere indiscutiblemente unir esfuerzos para poder llegar a tener mayor productividad. El mundo actual así lo requiere; México lo necesita por el número de mexicanos que diariamente tenemos que alimentar.

El ejido va a continuar y va a seguir; el ejido es productivo; el ejido no ha fracasado y en la exposición que tendremos en lo particular vamos a plantear ejemplos claros de asociaciones de ejidatarios e iniciativa privada, entre ejidatarios con ejidatarios que han dado éxito, que han demostrado que el ejido es viable y que el ejido es productivo.

Desde hace mucho tiempo también se requieren condiciones para poder producir en el campo. El que ya no existen cantidades de tierra importantes para su reparto, se ha visto desde gobiernos anteriores. La terminación del reparto agrario no es nuevo. La necesidad de dar seguridad a la tenencia de la tierra para producir, es necesaria.

Cuando se instaura un expediente, automáticamente es una medición a los siete kilómetros alrededor y todas las propiedades de esa zona quedan fuera de comercio. El dar seguridad a los ejidos y comunidades, va a dar seguridad a la productividad y a la producción del campo y yo estoy seguro, porque

hemos convivido mucho con campesinos, que la mayoría de los ejidos de este país van a seguir conservándose como ejidos; que estarán dispuestos a asociarse, que estarán dispuestos a buscar formas de trabajo, pero que quizá la mayoría sigan apegados a sus tierras.

Hay que recordar que el campo en la actualidad ha cambiado de 1936 que empezó su reparto masivo a la fecha. Ahora el 70% de la población de México es urbana, el 30% vive en el campo.

Se requiere también dar una salida viable a todos los hombres del campo que se encuentran sin posibilidades de sus opciones de tierra porque ésta ya no existe. De ahí también la necesidad de buscar la organización de los trabajadores del campo y de buscar la industrialización de los productos del campo para que se les agregue un valor, un valor que quedará en manos de los productores.

A partir de este proyecto, a partir de estas reformas, se tiende fundamentalmente a dar seguridad a la tierra, a dar la posibilidad de que aumente su tecnología, que aumente su capitalización y que aumente el uso de maquinaria y con esto la productividad indiscutiblemente crecerá.

Se ha planteado también que se termina con el reparto como si esto fuera el día de mañana.

La ley señala claramente que tendrá que seguir la Secretaría de la Reforma Agraria todas las instancias pendientes hasta culminar los expedientes que no se han dictaminado.

Esto quiere decir también que al crear los tribunales agrarios, dotados con una autonomía y con plena jurisdicción, será el propio tribunal el que se encargue también de dilucidar los problemas. Pero lo más importante es que se señala que el Estado no pierde su obligación de estar pendiente de los conflictos y de los problemas de las tierras ejidales y comunales, de los conflictos que puedan surgir de límites entre ellos.

La presencia del Estado mexicano va a continuar siendo un órgano vigilante de que se cumpla con la ley.

Las sociedades mercantiles son sociedades que pueden crearse con la unidad de ejidatarios, comuneros, y pequeños propietarios que aporten tierra y la iniciativa privada aporte el capital. No siempre se está hablando cuando se habla de sociedades de que tiene que ser tierra comprada por la iniciativa privada, puede ser tierra aportada también por los productores en una asociación con la iniciativa privada.

Por ello , sentimos nosotros que las condiciones que privan en México y el mundo, requiere un cambio, un

cambio para no quedarnos en el siglo XIX, sino para entrar de lleno al siglo XXI.

No se va a legalizar el latifundio, al contrario, se tiene expresamente que condenar y señalar que hay latifundio. Estamos seguros de que el Estado va a seguir pendiente y tendrá que organizar alguna área del Ejecutivo para que siga el registro de quiénes están y cómo se está invirtiendo en el campo, precisamente para evitar la acumulación que se ha señalado.

No estamos votando ni al vapor ni por presión, estamos votando conscientes de que da la posibilidad a México en el futuro de la organización del campo y de la productividad; de lograr la independencia alimentaria y poder tener los alimentos suficientes que México requiere.

Quisiera por otro lado exponer, porque aquí se ha señalado que se subsidia en otros lugares del mundo la agricultura. Que también en México la agricultura se encuentra subsidiada. Basta plantear por ejemplo, que el subsidio que se otorga al maíz en México, es de un promedio de 100 Dólares por tonelada, mientras que en Estados Unidos el subsidio es de 25 y que tenemos subsidiado por el pueblo de México, el maíz, el trigo, la soya y el sorgo.

Por ello debemos plantear que nuestro país tiene la necesidad de dar este paso hacia el futuro. Y

estamos seguros que los compañeros de nuestro partido vamos a votar conscientemente, por las reformas al artículo 27 de la Constitución.

Y vamos a luchar porque el campo no decaiga, la productividad aumente y todos veamos en el Siglo XXI, un México más justo para todos nuestros hijos. Muchas Gracias.

## 2.2 LA ACTITUD DE ACCION NACIONAL.

Al iniciarse el debate en lo general del proyecto que remitió el Ejecutivo para reformar el artículo 27 Constitucional, Acción Nacional fijó su posición con tres propósitos fundamentales, el primero para mejorar la iniciativa, el segundo fundamentar su voto y el tercero para dejar una vez más su testimonio político.

El Partido de Acción Nacional no se unió, ni se adhirió a la iniciativa presidencial manifestando lo siguiente:

En tanto no se dé un campo y un campesino libres, fuertes y prósperos, no habrá soberanía; no habrá justicia; no habrá grandeza nacional.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, rectifica rumbos, cambia radicalmente la posición política del

gobierno, recoge planteamientos que se han escuchado a través de décadas. Hasta el lenguaje es parecido. Por ejemplo: la iniciativa dice que el propósito es deliberar al campesino y a su familia, de distintas formas de servidumbre, el respeto y el apego a las formas de vida en comunidad.

Dice la iniciativa, que todo, todo a partir de la libertad y voluntad de los productores del campo.

Algo ha dicho al respecto Acción Nacional. Reconoce, también la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Sigue diciendo la iniciativa, que a los ejidatarios les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus precios, dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna y observen la capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión, requieran apoyo y no paternalismo.

El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía. Algo dijo también Clouthier en su campaña presidencial.

El dictamen hecho por las comisiones, también afortunadamente, usan ese lenguaje. No hay modernidad sin libertad y no hay justicia sin libertad. Es valiosa, es valiente la iniciativa. El partido Acción Nacional no se suma a ella. La iniciativa toma planteamientos de Acción Nacional, pero se hallan en ella insuficiencias.

Acción Nacional, exige además lo que no prevé la iniciativa, que un socio no puede serlo de varias sociedades, si sus aportaciones en conjunto, rebasan el límite de la pequeña propiedad.

También exige mayor contundencia en la titulación de la parcela, en la medida que lo decida libremente el campesino, para evitar la burocracia agraria; que ha sido negativa para el país; para evitar el caciquismo y además una nueva posible forma, que sería el control campesino vía programa nacional de Solidaridad.

Se exige que la iniciativa recoja una de las propuestas de Acción Nacional que se refiere, a que haya derechos preferenciales para el caso de venta de parcelas de manera que se beneficien los familiares del enajenante a los miembros del ejido o los habitantes de su comunidad.

Que se iguale en sus derechos, al ejidatario con el pequeño propietario, porque no hay razón moral, política o económica que permita al pequeño

propietario tener superficies que le son vedadas al ejidatario.

También que los tribunales agrarios que ya toca, la iniciativa, no sólo sean de plena jurisdicción, sino que tengan una independencia y separación clara del Ejecutivo Federal.

La iniciativa presidencial no es la respuesta, no es la solución a un modelo político agrario agotado, ya que éste es aquél que cumpliendo a cabalidad para lo que fue hecho, las circunstancias lo rebasan.

Acción Nacional jamás ha protestado por el reparto de tierras, sino por la forma que se hizo con agravio para todos y porque adicionalmente los tiempos y los métodos de ejecución fueron de atropello, de inseguridad y de crimen. Esta es la propuesta de reclamo que presentó Acción Nacional.(8)

### 2.3. LA OPOSICION A LA REFORMA.

En el debate cameral, la fracción parlamentaria del PRD, se opuso y votó en contra de la iniciativa de reforma al artículo 27, fundamentando su posición en las siguientes consideraciones:

La grave crisis agrícola, el virtual desmantelamiento de la infraestructura productiva

del país y la entrega de los recursos naturales y de las mejores tierras a consorcios transnacionales, son procesos que se acentuaron con la propuesta de reforma al artículo 27 Constitucional. El dictamen resolutivo, es en lo fundamental, idéntico a la propuesta del Ejecutivo, salvo en lo relativo a la limitación de la extensión máxima de las tierras que puede tener en propiedad una sociedad mercantil por acciones.

Con ésta reforma el Estado mexicano contemporáneo, surgido del pacto social del Constituyente de 1917, renuncia a su obligación de dotar de tierra a los pueblos y comunidades que lo requieran. Además, eleva a rango constitucional, la concentración y transferencia de tierras dentro de los ejidos, legaliza la formación de neolatifundios, consolida el poderío de caciques que por diversas vías se han apropiado de grandes extensiones de tierras ejidales y legaliza la expulsión de sus comunidades de grandes núcleos de campesinos pobres condenándolos a la marginación y pobreza extrema.

Es preciso defender los postulados fundamentales que establecieron los constituyentes de 1917 en el texto original del artículo referido, el cual establece, el pleno dominio de la nación sobre la tierra, agua y recursos naturales; da plena personalidad jurídica y garantías al ejido y a la comunidad y consagra la

obligación y facultad constitucional de realizar el reparto agrario.

En el párrafo tercero del texto de la iniciativa que reforma el artículo 27 Constitucional, se cancela el reparto agrario, eliminándose la mención de "pequeña propiedad rural". Se anula la facultad estatal de dictar las medidas necesarias... para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables, y desaparece el siguiente texto: "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".

La iniciativa establece, que en la fracción IV : "Las sociedades mercantiles por acciones, podrán ser propietarias de terrenos rústicos", y deja a la ley reglamentaria , definir la regulación de la estructura de capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. Es preciso destacar, que la redacción textual de la fracción IV, legaliza el neolatifundismo empresarial y fortalece el proceso de concentración de la propiedad territorial en un pequeño número de consorcios agropecuarios.

También señala, que la extensión de tierra de la que podrá ser propietaria una sociedad mercantil será la : "equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de dicho artículo". Ahora bien, considerando que en ésta fracción se mantiene la disposición de considerar pequeña propiedad agrícola a " la que no exceda de cien hectáreas de riego... o sus equivalentes en otras clases de tierras", siendo equivalentes a una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de buen agostadero, y ocho de bosque, monte o agostadero árido", esto significa que legalmente, una sociedad mercantil puede ser propietaria de 2 mil 500 hectáreas de riego, 5 mil hectáreas de temporal, 10 mil hectáreas de buen agostadero, 20 mil hectáreas de bosque, monte o de otros tipos de agostadero, 3 mil 750 hectáreas de tierras dedicadas al cultivo de algodón y de 7 mil 500 hectáreas de explotaciones de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales.

Otro aspecto de capital importancia, es que la iniciativa, no establece ninguna limitación o prohibición expresa a la participación de empresas transnacionales agropecuarias en estas sociedades. Al respecto sólo establece lo siguiente; y en consecuencia, deja abierta la posibilidad de que

estas multinacionales se apoderen, en pocos años, de gigantescas extensiones de tierras, en todas las regiones del país. La experiencia de los últimos años en materia de inversión extranjera, ha mostrado que la ley que regula ésta inversión, y su reglamento han acelerado la entrega de la riqueza nacional a las corporaciones multinacionales, dando enormes facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que autorice que éstas corporaciones controlen numerosas empresas hasta con el 100 % de su capital social.

Por lo anterior, el PRD propone: establecer la prohibición a la inversión extranjera en el campo, prohibir la constitución de consorcios de empresas mercantiles, generalmente denominados "holdings". Ya que esto deja abierta la posibilidad, de que se formen complejos empresariales integrados por un conjunto de sociedades mercantiles agropecuarias asociadas que podrán tener el control de enormes extensiones de tierras. Basta señalar, a título de ejemplo que un consorcio de éste tipo compuesto por veinte sociedades mercantiles, podría ser propietario de 50 mil hectáreas de riego, 100 mil hectáreas de temporal, 200 mil hectáreas de buen agostadero, 400 mil hectáreas de bosque o de otros tipos de agostadero, o de acuerdo con los límites de la pequeña propiedad ganadera, podrá tener el

terreno que reuniera mantener 250 mil cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor. Como se ve, la iniciativa presidencial, cambia de manera fundamental el marco legal del campo mexicano, da sustento legal a la preservación de viejos y nuevos latifundios y da seguridad jurídica a consorcios monopólicos, agrícolas y agroindustriales, para crear empresas agropecuarias gigantes del tipo de las que se han constituido en Estados Unidos en las últimas décadas.

Con ello, la obra histórica del reparto agrario de la Revolución Mexicana está amenazada por la creciente penetración de empresas transnacionales en el campo mexicano y, lo más grave, es que se crea el marco legal para que éstas empresas controlen los sistemas agrícolas y agroindustriales, acentuando seriamente la soberanía nacional.

Por otra parte, la fracción VII, en el sentido de que la ley definirá las formas en que los campesinos: "podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras... transmitir sus derechos parcelarios entre sí...(y) fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela", crea una base legal para la mercantilización y privatización encubierta del ejido, da rango constitucional a

disposiciones que facilitan la renta, venta y transferencia de tierras ejidales y, prácticamente autoriza la agricultura de contrato que ha sido una de las vías que han utilizado las empresas transnacionales para controlar segmentos importantes de la producción agrícola y agroindustrial del país. Así pues, el PRD, propone que ningún ejidatario podrá ser titular de más del 5% del total de las tierras de labor de un ejido, sin embargo el PRI y el PAN, proponen que "ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 % del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un sólo ejidatario, deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV". El peligro principal de ésta posición, es que las tierras ejidales, no sólo son las áreas parceladas para uso agrícola, sino que incluyen las de uso común, (agostadero, bosques, montes, yacimientos, etc); y al no existir límites en la ley reglamentaria, habrá caciques ejidales apropiándose de extensiones de hasta 200 hectáreas o más, por medio de la simulación agraria, de familiares y / o prestanombres, tal como sucede en numerosas pequeñas propiedades.

Importa resaltar que en la iniciativa, se mantienen las figuras del comisariado ejidal y de la asamblea del ejido, y la comunidad. Esto, pese a todo puede

quedar, como una simple disposición jurídica sin base alguna, si un ejido se convierte en una simple masa amorfa de minifundistas, de pequeños propietarios incapaces de ejercer un control eficaz sobre las tierras de uso común, o bien, en caso de mantenerse las estructuras antidemocráticas existentes en numerosos ejidos y comunidades, éstas figuras seguirían siendo administradas por autoridades agrarias corporativizadas.

En los hechos, se trata de una propuesta para adecuar el marco legal del sector rural a las exigencias formuladas por los representantes de los Estados Unidos en las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio y, de ésta forma eliminar, aún más obstáculos a la penetración transnacional en la agricultura.

En suma, deja en total desventaja a cientos de miles de ejidatarios ante un conjunto de empresas capitalistas agroindustriales y agrocomerciales y se mantiene la antidemocracia imperante, que es uno de los principales obstáculos a la modernización rural. Una vieja demanda campesina, ha sido liberar al ejido de las diversas formas de control estatal, que a lo largo de décadas, propició un corporativismo rural que ha sido fuente inagotable de rapiña y corrupción y campo fértil para la existencia y reproducción del caciquismo. Existe la necesidad de

cambiar, aquellos preceptos jurídicos que impiden la autogestión campesina y obstaculizan el desarrollo autónomo e integral de ejidatarios y ejido. Sin embargo, las reformas propuestas, contrariamente a lo expuesto en la exposición de motivos del Ejecutivo, no representan ningún avance en la liberación campesina; aumentan su inseguridad, al mantenerse la discrecionalidad e imprecisión de sus derechos y facultades, y derogan varios párrafos y las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI que daban un claro marco jurídico a las instituciones y procedimientos para el reparto agrario.

En lo relativo, a la fracción XV, cabe resaltar que si bien se destaca una frase en el sentido de que "quedan prohibidos los latifundios", lo expuesto con anterioridad sobre las extensiones en manos de las sociedades mercantiles y de los consorcios, muestra que quedará como una frase sin sustento real. Además el PRD, hace una propuesta para que cuatro hectáreas de tierras de bosques, se computaricen para efectos de equivalencia, iguales a una de riego (en lugar de la equivalencia de que una hectárea de riego sea igual a ocho hectáreas de bosque); y se estipulen medidas de preservación de bosques y selvas.

En sustitución de la fracción X, que se pretende derogar, el PRD propone un párrafo que establece la

posibilidad de dotar de tierras a los pueblos y comunidades que carecieran o que no las tuvieran en cantidad suficiente; propone también establecer en la fracción XI, la obligación del Estado de otorgar un tratamiento preferencial a las asociaciones de productores de granos básicos. Adicionalmente, propone que en el artículo 4o Constitucional quede elevado a rango constitucional, el derecho a la alimentación del pueblo mexicano. También, una nueva redacción de la fracción XVII, donde se presenta un procedimiento específico para el reparto y fraccionamiento de los latifundios; la obligatoriedad de que las tierras que excedan los límites de la pequeña propiedad, sean entregadas a núcleos ejidales por medio de un procedimiento agrario ágil y expedito. La iniciativa, por otro lado, da al propietario un plazo de un año, para fraccionarlo y enajenarlo a partir de la notificación correspondiente y si no lo hiciera, el excedente se venderá mediante pública almonada.(9)

En el voto particular, la Diputada Rosa Albina Garavito Elías manifestó por el PRD:

Quiero dejar constancia de las condiciones en las que este debate se desarrolló; quiero dejar constancia también, del diálogo de sordos que ha

caracterizado desde que inició sus trabajos esta legislatura; también el debate de esta importantísima reforma.

Así es como se ha comportado esta Cámara de Diputados, caracterizada por su mayoría priísta.

En esta votación, votarán a favor un grupo de diputados congruentes con su proyecto que han defendido a lo largo de más de 50 años, pero votarán también a favor un grupo de diputados, la mayoría de esta Cámara, en forma totalmente incongruente con su origen en el proyecto de la revolución de 1910. Será ésa su responsabilidad, ellos sabrán cómo justificarse ante sí mismos.

La fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática ha sostenido, con diversos argumentos, por qué votará en contra de éste dictamen en lo general. Tres son las razones fundamentales: El Partido de la Revolución Democrática está en contra de la privatización del ejido. El partido de la Revolución Democrática está en contra del diagnóstico que se arroja el Poder Ejecutivo para dictaminar que el reparto agrario ha finalizado en este país. El partido de la Revolución Democrática está también en contra de que se legalice, como lo hace esta iniciativa, el latifundio; no voy argumentar las tres razones, me quiero concentrar en la primera.

Gracias a que en México se instituyó la propiedad social y gracias a la política de fomento que por varias décadas el Estado asumió hacia el sector agropecuario, incluyendo a este tipo de propiedad, pudimos como mexicanos gozar de un crecimiento económico inédito en cualquier país de América Latina y quiero decirles a ustedes que esa estabilidad en los precios y que ese crecimiento permanente, que esa generación de divisas para poder financiar las importaciones que el sector industrial requería, que esa oferta de mano de obra oportuna para ese sector industrial que crecía, que esa capacidad de mantener poder de compra sin aumento de los precios y sin inflación. fue gracias a la propiedad social., a esa que ustedes ahora están enterrando y eso no es por arte de magia, yo no sé si ustedes se han preguntado cuál es la diferencia, aparte del nombre, en qué consiste la diferencia, cómo funciona la propiedad social y la propiedad privada.

Es muy sencillo, señores: cualquier producto generado en la esfera de la propiedad privada, exigirá una renta absoluta, que es el impuesto que el propietario le impone a la sociedad por un simple hecho: por el simple hecho de ser propietario, por esa cualidad, que ahora ustedes le van a dar legalmente a los que ya eran latifundistas en este

país, a los caciques, que ahora lo serán también legalmente. Esa concentración de la tierra, esa privatización del ejido, quiero decirles que la sociedad pagará un costo muy alto y ese costo es el impuesto, repito, que el propietario individual le cobra a la sociedad por simple poseer, tener un título de propiedad.

Es obvio, que México pudo crecer como creció., es obvio que México pudo generar eso que se llamó el milagro económico mexicano, porque gracias a la lucha de los campesinos, muchos de los cuales están sus nombres inscritos en esta tribuna, no tuvieron el interés mezquino de exigirle ese impuesto a la sociedad, lo único que exigieron fue tener un pedazo de tierra para trabajarla, no mercantilizaron la tierra sólo exigieron el uso y el usufructo de la tierra y eso, se denominó propiedad social, se denominó ejido; allí está la explicación de que una vez que este sector social entró en crisis porque se generalizaron todas estas formas privadas de apropiación que ahora ustedes están legalizando, porque no tuvieron mayor imaginación para modernizar este país más que legalizar lo que los señores de la iniciativa privada, los inversionistas privados habían ya estado haciendo en el campo.

Eso que para ustedes ahora nos vienen aquí a presumir como el gran campo, como la gran audacia,

como la gran forma de insertarnos en el mundo, señores, eso ya estaba presente y por ese motivo se generó la crisis de la cual México todavía no puede salir.

Si uno analiza las estadísticas del sector agropecuario, nos damos cuenta que no fue una crisis generalizada, lo que se dio fue una reconversión de cultivos, hay una reconversión en la utilización de las superficies que evidencia con claridad que una vez que se fue desmantelando el ejido por esa desprotección, porque al ejidatario no le quedó más remedio que abandonar o rentar sus tierras, por ese acaparamiento ilegal que hoy ustedes legalizan, gracias a eso empezó a una reconversión en los cultivos, esa reconversión a lo que llevó fue a convertirnos en un país que es uno de los principales importadores de granos.

Aquella virtud el milagro económico mexicano de ser exportadores de granos, de generar tecnologías en la producción de granos que incluso ustedes exportaban como fue el caso del maíz, esa balanza comercial agropecuaria superavitaria fue gracias al ejido, fue gracias a la productividad del sector social que está documentada en una serie de estudios, eso es lo que ustedes ahora están desmantelando, el milagro económico mexicano no fue tal, el milagro económico mexicano se sustentó en la revolucionaria medida de

repartir el suelo mexicano en diversas formas de propiedad, no negar a la propiedad privada su presencia en el campo pero hacer pilar del desarrollo económico el sector social.

Y viendo hacia el año 2000, hacia el Siglo XXI, vamos a proponer que el sector social es el más revolucionario y el más moderno, porque no le impone por el lado del campo el impuesto de la renta absoluta y para empresas sindicales, por ejemplo para la producción de alimentos, tampoco exigirá la ganancia extraordinaria que exige el capitalista privado. Ahí hay una coincidencia en el sector social entre el interés de los trabajadores y el interés nacional, no se da en el caso del sector privado.

Eso es a lo que ustedes están renunciando, algo que incluso por su experiencia histórica tenían entre las manos y lo han dilapidado y estoy segura que a precio muy barato. Seguramente se van a arrepentir y muy pronto. Gracias.

En el mismo sentido, también el Partido Popular Socialista, no compartió el contenido de la iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución, ni el del proyecto de dictamen formulado por las comisiones unidas de Gobernación y

Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, por las siguientes razones:

El proyecto de reformas al artículo 27 Constitucional, contiene los siguientes elementos:

1. Da por terminado el reparto agrario, en consecuencia cancela la creación de nuevos centros de población, y en la práctica establece la nueva afectación con la cual legaliza los latifundios existentes.

2. Otorga a las sociedades mercantiles por acciones el Derecho a ser propietarios de terrenos rústicos, con lo que establece la posibilidad de que organizaciones de éste tipo, sean de capital nacional ó extranjero, puedan adquirir las tierras que requieran para desarrollar su actividad agrícola, ganadera, y forestal; y establece el número máximo de socios que sería de 25, y con ello propicia también la creación d nuevos latifundios.

3. Introduce la figura de propiedad ejidal y comunal, la posibilidad de ejidatarios y comuneros de asociarse entre sí o con terceros, y la de rentar sus tierras. En el caso de los ejidatarios, transmitir sus derechos entre sí, y las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal, podrá otorgar al ejidatario, el dominio sobre su parcela, lo que ocasionará que el ejido se vaya reduciendo.

4. Desaparecen los organismos administrativos vinculados con el aspecto agrario, y lo sustituye con los tribunales respectivos.

Tomando en cuenta la esencia de las tesis contenidas en el artículo 27 que se resume en que: los campesinos tienen derecho al usufructo de la tierra, lo cual constituye una garantía colectiva o social. En consecuencia, el Estado está obligado a entregarla a los campesinos para formar sus ejidos; los campesinos tienen entonces el derecho de reclamar la tierra, lo cual constituye no una demanda contra los terratenientes, sino un derecho propio unilateral, y por tanto la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene el deber de entregar la tierra a los campesinos y no erigirse en juez entre éstos y los propietarios particulares.

En conclusión, el PPS consideró que contra todas éstas tesis progresistas y revolucionarias, atenta la parte de la iniciativa que declara terminado el reparto agrario.

Precisando otro aspecto, hay que comparar el valor jurídico y social del ejido y la propiedad particular. El primero, es el derecho al usufructo de la tierra, por ello es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, mientras que la otra significa el derecho de venderla, de ponerla en el comercio, de enajenarla

en cualesquiera de las formas, porque se tiene el derecho de propiedad, porque se tiene el dominio sobre ella.

Mientras el primero es un derecho de máxima utilidad pública, la otra es una concesión que el gobierno otorga en nombre de la nación, y por tanto puede ser expropiada para imponerle las modalidades que dicte el interés público.

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

A ésta nueva concentración, en manos de capitalistas nacionales y extranjeros de la propiedad agraria, contribuye la medida que permite la participación de sociedades mercantiles en el agro.

Por todas éstas razones, el Partido Popular Socialista consideró que la iniciativa favorece a la gran propiedad agrícola frente al ejido; permite la presencia del capital extranjero en el campo mexicano y atenta contra los postulados esenciales

del artículo 27 constitucional, producto de la Revolución Mexicana, por lo que a diferencia de la Reforma Agraria, a la que se califica de antifeudal, y antiimperialista, ésta contrarreforma puede ser calificada de procapitalista y proimperialista, porque pone en peligro la soberanía nacional.

Por lo tanto, es el usufructo, y no la propiedad de la tierra, el que forma la espina dorsal de una reforma agraria verdaderamente moderna y democrática que pudiera sintetizarse en los siguientes puntos:

- Determinar la extensión de la pequeña propiedad agrícola en cada uno de los estados de la República, y repartir sus excedentes preferentemente a los campesinos con derechos a salvo.
- Declarar nulos los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera.
- Organizar la ganadería intensiva y construir ejidos ganaderos.
- Organizar los ejidos para que a la vez, sean agrícolas, ganaderos e industriales.
- Canalizar obligatoriamente el crédito privado al ejido, con el aval del Estado.
- Aplicar el artículo 123 Constitucional a los trabajadores agrícolas.
- Capacitar a los campesinos para organizar y administrar los ejidos y manejar su maquinaria.

- Que el Estado produzca la tecnología y maquinaria, que el campo requiere, así como los demás insumos.
- Impedir que haya terrenos incultos, sean propiedad particular o ejidal.

- Aprovechar científicamente los bosques ejidales.

- Realizar obras de infraestructura, para dotar a los ejidos y comunidades del agua que requieran.

Con éstas y otras medidas de carácter similar, el Partido Popular Socialista, consideró que se garantizarían dos de los objetos fundamentales, a los que aspira toda la nación: mantener su independencia, y elevar el bienestar de su pueblo. El otro camino, el de la iniciativa y el del dictamen, conseguirán lo contrario, y sería vigente entonces la afirmación del maestro Vicente Lombardo Toledano, que expresa que: un país cuyo pueblo no es dueño de la tierra sobre la que nace, sobre la que vive y de la cual se sustenta, es un país que ha perdido su soberanía, su libertad y su decoro. (10)

#### NOTAS DEL CAPITULO DOS

8. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de Diciembre de 1991. Año I, No 14. LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal.

9. El PRD ante la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Periodo Extraordinario del H. Congreso de la Unión. Febrero de 1992. pp 164.

10. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de Diciembre de 1991. Año I, No 14. LIV Legislatura, Poder Legislativo Federal.

## CAPITULO TRES.

### LA NUEVA LEY AGRARIA.

#### 3.1. LOS MOTIVOS PRESIDENCIALES.

Los motivos presidenciales que fundamentan el decreto que reforma el artículo 27 Constitucional fueron los siguientes;

El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación.

El campo hoy exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos.

Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que

efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos; los liberó de la Hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana.

Necesitamos cambiar no porque halla fallado la Reforma Agraria, sino porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la que quieren los campesinos de México.

La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy, a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizadora para la transformación.

#### LAS NUEVAS REFORMAS DEMANDAN UNA REFORMA DE FONDO.

La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de

habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el Producto.

Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional.

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

Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar por sí sola, la modernización productiva del campo.

Otras fuentes de inversión deben sumarse. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

Es frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Es claro que éstas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del Derecho, ya que al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

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

es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo.

En el artículo 27, el constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello se mantienen en el texto del artículo 27:

- La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas, primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y

fracción VI , parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural, integral, fracción XIX, y XX.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional quedaron claramente definidos los objetivos de la reforma.

#### OBJETIVOS DE LA REFORMA.

- Ampliar justicia y libertad, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los campesinos deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo, esto proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y

capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

#### LINEAMIENTOS Y MODIFICACIONES.

- Dar certidumbre jurídica en el campo.

La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917.

En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Dicha fracción, establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años, de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almonada.

Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología. Los

legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados por encima de toda duda, para quedar como definitivos. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

- Capitalizar al campo.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña

propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse en las condiciones del mercado. Esta iniciativa, mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 900 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara, los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Necesitamos más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en

condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad.

En el caso de pequeñas propiedades, éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos.

Para promover la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos.

También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren bienes raíces.

Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra.

- Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

La reforma propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país.

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

compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor. La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución.

También se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes.

La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. El respeto a la libertad de los productores rurales, la

protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos y extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y la nulidad por división, fracción IX.

La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

#### CARACTER INTEGRAL DE LA TRANSFORMACION EN EL CAMPO.

La reforma en el campo mexicano que proponemos a la Nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguramos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso a toda la sociedad para

sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

Estamos realizando con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir.

Dentro del programa Nacional de Solidaridad y con la amplia participación de los campesinos, apoyamos la producción de básicos en 28 entidades, con el fondo de Solidaridad para la producción más de 600 mil productores que no tenían acceso al crédito, encontraron financiamiento con la sola contraparte de su palabra, para producir en cerca de 2 millones de hectáreas, 200 mil cafetaleros con menos de 5 hectáreas recibieron apoyo para la producción y comercialización, 87 organizaciones forestales y más de mil organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recursos para el desarrollo de proyectos productivos.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido.

El propósito es fortalecer estas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que, la inexistencia de ellas, no permite responder, será a través de ofrecer oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días, la construcción de un nuevo modo de vida campesina, con más bienestar, libertad y justicia, la nueva relación entre el Estado y sociedad que está contenida en nuestra propuesta.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es esta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria. Pero es necesaria además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del Gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad.

Estos son grosso modo, los motivos que fundamentan la iniciativa que reforma el artículo 27 de nuestra Carta Magna. (11).

### 3.2. ORIENTACION DE LA NUEVA LEY.

La nueva ley agraria, se estructura con 10 títulos y 199 artículos, más siete artículos transitorios, los cuales están orientados a realizar los objetivos y presupuestos del artículo 27 de la Constitución.

La orientación de la ley enmarca los siguientes aspectos:

- Seguridad Jurídica en la tenencia de la tierra.

La seguridad jurídica de las 3 formas de tenencia de la tierra propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad, es el primer presupuesto que ha de cumplirse.

La nueva ley Agraria ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante la creación de los Tribunales Agrarios.

La seguridad en la tenencia arraiga a ejidatarios y miembros de las comunidades indígenas en sus tierras y les permite que, con su trabajo, conviertan a estas en instrumentos de justicia y bienestar. A los

pequeños propietarios los estimula en su esfuerzo, los alienta a invertir y les abre un futuro de certidumbre.

- Definitividad de derechos sobre sus tierras de ejidatarios y comuneros.

La ley Agraria otorga definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros. Propone una clasificación de las tierras ejidales: las del asentamiento humano, las de uso común y las parceladas. La ley protege especialmente a las comunidades indígenas. Reconoce y valora la vida comunitaria de asentamientos y de pueblos. Sus tierras, al conservar su condición de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, quedan protegidas de especulación y despojos.

- Las nuevas responsabilidades del Estado en el campo.

El objetivo fundamental del Estado de promover el bienestar de la población rural se refrenda en la Ley Agraria y ella enumera las políticas y los instrumentos a través de los cuales habrá de alcanzarse. Su obligación es garantizar el pleno respeto a los derechos de los campesinos y

establecer las condiciones que abren nuevas vías a las iniciativas de todos los hombres del campo.

Es posible afirmar que existen actualmente las condiciones económicas para reiniciar, en un ambiente regulatorio propicio, la capitalización y el desarrollo productivo del sector a través de inversiones públicas selectivas en el área de desarrollo social, creación de infraestructura y difusión de tecnologías adecuadas y a través de una participación creciente de los sectores social y privado.

- Organización para liberar la iniciativa de los ejidatarios.

La ley Agraria modifica la naturaleza de la organización interna del ejido, dando una nueva orientación a las funciones de sus diferentes órganos y propiciando la amplia participación de todos sus integrantes. El ejido se transforma en la organización que promueve, recoge y orienta las iniciativas de los ejidatarios.

La asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia dejan de concebirse como autoridades, para convertirse en órganos de representación y gestión.

El campesino en el ejido, se convierte en protagonista de la transformación del campo.

- Libertades de opción y asociación.

La Ley Agraria permite, dentro del marco de libertad que establece, que los ejidatarios adopten las formas de organización que consideren más adecuadas y que celebren cualquier contrato con objeto de diversificar oportunidades e incrementar sus ingresos. Esto ha de propiciar la atracción de capitales y nueva tecnología hacia el sector rural, para revertir el rezago y garantizar el crecimiento sostenido de sus actividades productivas. El cambio queda en manos de los ejidatarios; de ellos es la responsabilidad. El Estado los apoyará, pero no suplantaré su voluntad.

- Democracia y transparencia en las decisiones.

La nueva Ley Agraria ofrece los instrumentos que habrán de garantizar democracia y transparencia en las decisiones que tienen que ver con las causas de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

La Democracia implica asumir responsabilidades y permite enfrentar los desafíos de la transformación como cuestiones que atañen a los propios interesados y en las que ellos se encuentren comprometidos.

- Capitalización del campo.

La Ley Agraria abre posibilidades de nuevas formas de asociación para los ejidatarios y de participación de sociedades civiles y mercantiles en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

La competencia mundial y la complejidad cada vez mayor de la producción en el agro demandan instrumentos eficientes de financiamiento y comercialización, una estructura organizativa de calidad y tecnologías avanzadas. Las sociedades por acciones presentan ventajas para cumplir con esas exigencias y articular con eficacia los factores de la producción.

La participación de las sociedades habrá de contribuir a la capitalización del campo.

- Conservación de la tierra y protección de la ecología.

El problema ecológico real y potencial, que resulta de la situación del campo mexicano es preocupante. Abarca la erosión de los suelos por falta de técnicas de conservación y uso; la contaminación y agotamiento de los mantos acuíferos derivados de la sobreexplotación del recurso; la deforestación por los problemas derivados de la regulación, la falta de infraestructura, la escasa competitividad y rentabilidad de la actividad forestal y la falta de

oportunidades económicas de sus poseedores. Cerca del 80% de las tierras existentes de México están afectadas por la erosión. La categoría de erosión severa alcanza cerca del 40% del territorio.

Las cifras de deforestación alcanzan niveles preocupantes. Aproximadamente 34% de los recursos boscosos que teníamos en 1960 están perdidos. De continuar esta tendencia, para el año 2000 tendremos únicamente el 36% del inventario boscoso de 1960 y en menos de 60 años, perderíamos este patrimonio.

Así pues la nueva Ley Agraria, enfrenta el reto de impedir la degradación ecológica y la pérdida de valiosos recursos, como selvas y bosques.

- Eficiencia y productividad para abrir nuevas oportunidades en el campo.

Nuestro territorio abarca 197 millones de hectáreas de las cuales el 12%, es decir, sólo 23 millones tienen vocación agrícola. De éstas, el 74% es de temporal, mientras que el 26% cuenta con infraestructura hidroagrícola.

En México, la productividad de las actividades agropecuarias y forestales es baja en términos internacionales. Los niveles de capitalización y aplicación de tecnología han presentado una tendencia declinante por la ausencia de estímulos a la inversión.

A nivel mundial, en los últimos años, los niveles de productividad en las actividades del campo han aumentado debido al desarrollo tecnológico. Por el contrario, México se ha rezagado en esta materia, lo que ha frenado la expansión del ingreso del productor agropecuario y ha repercutido adversamente sobre el poder adquisitivo de los consumidores del país.

La nueva Ley Agraria habrá de propiciar las acciones de cambio y modernización del entorno, con el doble propósito de fortalecer la economía de las familias campesinas y proveer bienes básicos a bajo costo a los grupos mayoritarios de la población.

- Justicia Agraria.

La Ley Agraria propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: la Procuraduría Federal de la Defensa Agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Los tribunales agrarios son los organismos encargados de dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley reglamentaria.

### 3.3. PRINCIPALES DIFERENCIAS CON LA LEY ANTERIOR.

Para diferenciar la nueva Ley Agraria con la anterior Ley de Reforma Agraria, es necesario incluir las diferencias entre el nuevo texto del artículo 27, con el texto anterior de dicho artículo.

-- En el párrafo tercero reformado, se cancela el reparto agrario eliminándose la mención de "pequeña propiedad agrícola en explotación", y sustituyéndose por "pequeña propiedad rural". Se anula la facultad estatal de dictar las medidas necesarias... para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables"; y, desaparece el siguiente texto: "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".

-- En el anterior texto del artículo 27, fracción IV, las sociedades comerciales por acciones, no podían administrar fincas rústicas. En el texto vigente, de la misma fracción, se establece: "las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos". Y deja a la ley

reglamentaria definir la regulación de la estructura de capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

Según la nueva redacción del artículo 27 Constitucional, la extensión de tierra de la que podrá ser propietaria una sociedad mercantil será : "la equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV" del mismo artículo.

-- La fracción VII, del texto anterior, no daba personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, no contemplaba formas de asociación entre los campesinos, con el Estado o con terceros.

Así pues, el nuevo texto de la fracción VII, quedó de tal manera que la ley definirá las formas en que los campesinos: "podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras... transmitir sus derechos parcelarios entre sí... (y) fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela".

Continúa dicha fracción diciendo: "ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un sólo

ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV".

También se mantienen las figuras del comisariado ejidal y de la asamblea del ejido y la comunidad. Así como la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que se hará en los términos de la ley reglamentaria, desapareciendo la figura jurídica de la dotación.

-- Se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

-- En la fracción XV , se declara categóricamente la prohibición de los latifundios. Y se considera pequeña propiedad agrícola, la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras; pero con la diferencia en el nuevo texto del término " por individuo". Tanto en la pequeña propiedad, como en la pequeña propiedad ganadera.

- La fracción XVII, establece en forma más concreta a comparación de la anterior, la base para la enajenación y fraccionamiento de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV, señalando que el excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año a partir de la notificación correspondiente, y si no lo hiciere, el excedente se venderá mediante pública almoneda.

-- El texto anterior no contemplaba la existencia de tribunales agrarios; la nueva fracción XIX establece: que para las controversias que se susciten o estén pendientes entre 2 o más núcleos de población; así como los relacionados con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades; y en general para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, designados por la Cámara de Senadores. También comprende la creación de una procuraduría de asuntos agrarios.

(13)

DIFERENCIA ENTRE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y LA NUEVA LEY AGRARIA.

Ley Federal de Reforma Agraria.- La ley reconoce expresamente, al ejido y a las comunidades capacidad para poseer y administrar bienes rústicos, además de ser considerados como personas morales, no organizadas de conformidad con la legislación civil o comercial que tienen su fuente en acuerdo o convenio de personas físicas para la realización de un fin común, sino de personas morales con características de excepción que las singularizan.

Ejidos y comunidades persisten en el tiempo sin término de vida claramente delimitado; tienen duración perpetua o indefinida, son en fin "corporaciones", como el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, a los que el artículo 27 Constitucional privilegia al concederles la facultad de poseer y administrar bienes rústicos.

**SURGIMIENTO DEL EJIDO.-** Los ejidos adquieran personalidad permanente. El germen que inicia, por lo general su proceso de creación, es la necesidad agraria o de tierras que existe según la ley, cuando en un núcleo de población o zona hay cuando menos 20 campesinos sin tierra que carecan de otros medios propios de vida.

El núcleo o grupo se convierte en ejido provisional o definitivo mediante la entrega de tierras en posesión provisional o definitiva por mandamiento de gobernador o resolución presidencial; el disfrute o propiedad del patrimonio rústico, es pues no sólo característica esencial sino elemento constitutivo. No pasa lo mismo con las comunidades cuya personalidad no surge a través de los procedimientos del reparto agrario, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos y, en tal virtud, la ley les reconoce capacidad para disfrutarlos en común; las comunidades se asemejan a

los ejidos en cuanto son propietarias de patrimonio rústico sujeto a un régimen protector.

#### INTEGRACION DEL EJIDO.

Los ejidos están integrados por seres humanos, personas físicas que al reunir determinados requisitos señalados por la ley, adquieren la calidad de ejidatarios. Es claro que no todas las personas físicas que residen en el país tienen la posibilidad legal de convertirse en ejidatarios, es decir que puedan llegar a tener capacidad individual en materia agraria. Luego entonces, quedan excluidos sin excepción los que no son mexicanos por nacimiento de conformidad con el art. 30 de la Constitución; también quienes no son campesinos, es decir quienes no tienen como ocupación habitual la agricultura o son menores de 16 años sin familia a su cargo. El artículo 200 de la ley, señala otros requisitos que pueden comprenderse bajo la expresión genérica de indigencia o pobreza: trabajar personalmente la tierra, no tener capital agrícola mayor de 20 mil pesos ni capital industrial o comercial mayor de 10 mil pesos; no poseer tierras en extensión igual o superior a 10 hectáreas de riego o sus equivalente en otras clases.

La integración de las comunidades, es similar a la de los ejidos, de acuerdo con el art. 267 de la ley.

En conclusión, el ejido considerado por la ley como una persona moral, es un artificio del derecho que se compone de personas físicas-seres humanos, y a través de ellos se manifiesta y actúa mediante el fenómeno de la "representación", en virtud de la cual los actos de ciertas personas físicas, realizadas bajo determinadas circunstancias, se atribuyen a la persona moral representada como si ella misma los hubiera realizado. Tales personas físicas, son los órganos de manifestación y actuación de la voluntad de la persona moral; en relación con los ejidos y comunidades, la ley los denomina "autoridades internas"; la autoridad máxima es la Asamblea General que elige al Comisariado Ejidal, órgano ejecutivo y al Consejo de Vigilancia, órgano de control.

#### ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES INTERNAS DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

##### LA ASAMBLEA GENERAL.

La ley reglamenta tres clases de asambleas; las ordinarias, las extraordinarias, y las de balance y programación; para que sus acuerdos tengan validez, es decir, sean atribuibles legalmente al ejido o comunidad, por lo cual es necesario que se llenen determinados requisitos, según la ley: Correcta convocatoria.- Las asambleas deben convocarse

oportunamente con una anticipación mínima de ocho días y máxima de quince; la convocatoria se fijará en los lugares más visibles del poblado y contendrá la lista de los asuntos a discutir, el orden del día y lugar y fecha de la reunión; copia de ella se entregará a la Delegación Agraria correspondiente; si no se integra la asamblea el día señalado se lanzará de inmediato segunda convocatoria, la que deberá repetirse ocho días después, entregando copias de las mismas al Consejo de Vigilancia, esto según el art. 321 de la Ley.

Otro requisito es la adecuada integración; el artículo 23 prescribe que la asamblea se integra " con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos". Las autoridades agrarias han adoptado el criterio de admitir en las asambleas a todos los ejidatarios que se encuentren en posesión efectiva de parcela, estén reconocidos o no. No es suficiente que sólo concurren los ejidatarios miembros del ejido para que una asamblea general se considere correctamente integrada; es necesario además que asistan la mayoría- la mitad más uno si se trata de celebración por primera convocatoria. La asamblea por segunda convocatoria, no requiere de asistencia mayoritaria, las asambleas extraordinarias para la remoción y reelección de autoridades internas y para la fusión y división de

ejidos, exige la votación de las dos terceras partes de los concurrentes (arts. 42, 44 y 340).

El último requisito que fija la ley, es la documentación en forma; es decir todas las asambleas se documentarán adecuadamente levantándose acta que firmará el representante de las autoridades agrarias cuando asista el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y los ejidatarios concurrentes, quienes pondrán además su huella digital.

La ley contempla una asamblea extraordinaria de importancia excepcional porque señala el momento en que el núcleo o grupo adquiere, en forma provisional o definitiva, su patrimonio rústico y personalidad jurídica sustantiva para convertirse en verdadero ejido.

La primera asamblea se convoca por la Comisión Agraria Mixta o por la Delegación Agraria, según se trate de ejecución de mandamiento o resolución presidencial por conducto del Comité Particular Ejecutivo, y es presidida por un representante de las autoridades agrarias convocantes quienes determinarán bajo su responsabilidad de entre los campesinos que mencione el mandamiento o la resolución, los beneficiados que deban integrarla; en su defecto, se atenderá el censo básico donde aparecen los campesinos con derecho a recibir parcela, según los arts. 24 y 25. En esta asamblea

se nombrará Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, para que reciban los bienes concedidos. El artículo 47, establece las atribuciones de la asamblea; el cual no incluye expresamente atribuciones tan importantes como lo son la adopción del régimen ejidal por parte de las comunidades (art. 62), la no aceptación de los bienes dotados (art. 64), la nueva distribución de tierras parcelarias por mejoras en su calidad (art. 71, fracc. II), la explotación comercial de montes o bosques ejidales o comunales (art. 137, fracc. II, inciso c), la inclusión como ejidatarios de los trabajadores agrícolas o de plantas industriales (art. 143), la aprobación de la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas ni pastales ni forestales (art. 144), el establecimiento de cuotas para obras de mejoramiento colectivo (art. 164, fracc. IV), y los acuerdos para fusión y división de ejidos (art. 350).

#### EL COMISARIADO EJIDAL

Es considerado por la ley, como el órgano de ejecución de la voluntad general expresada en las asambleas.

El comisariado está integrado por un Presidente, un secretario y un tesorero, y sus respectivos

suplentes electos por mayoría en asamblea extraordinaria.

La ley establece instituir los secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y demás que "señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción", (art. 37). Así pues los secretarios son nombrados directamente por la Asamblea General, y derivan sus facultades de ésta por lo que guardan una situación independiente del Comisariado que no tiene facultades para removerlos. Los Comisariados duran en sus funciones tres años, y podrán ser reelectos para el período inmediato posterior mediante votación de las dos terceras partes de la asamblea; su elección para ulteriores períodos no exige más requisitos que el de que hayan transcurrido en el momento de verificarse la nueva elección, un lapso de tiempo igual al que hayan estado anteriormente en ejercicio; si al terminar su gestión no se han celebrado elecciones, el Comisariado será sustituido automáticamente por el Consejo de Vigilancia, el que convocará a la asamblea electoral en un plazo no mayor de sesenta días (art. 37 y 44). EL Consejo asume así las funciones del Comisariado.

#### EL CONSEJO DE VIGILANCIA.

Los Consejos son órganos de control de las Comisarios a fin de que su actividad no se aparte de la voluntad general del ejido o comunidad; también sustituyen a los Comisariados, cuando son removidos o se cumple el término de su gestión sin que se haya verificado la elección de los nuevos directivos, según los arts. 42 y 44.

En cuanto a su integración, se compone al igual que el Comisariado, por tres miembros y tres suplentes, que desempeñan los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; generalmente son electos por mayoría de votos en asamblea extraordinaria, igual que los comisariados, salvo la excepción importante prevista por el artículo 40 el que, en su párrafo segundo, establece que "en caso de que haya más de una planilla en la elección del comisariado, el consejo de vigilancia se integrará con los miembros de la planilla que ocupe el segundo lugar en la votación". Se consagra así un principio de representación de las minorías.

Por otro lado, la ley sujeta a los Comisariados y Consejos, a las mismas reglas para evaluar la idoneidad de sus miembros, para declarar la procedencia de su remoción.

La ley exige determinados requisitos para ser miembro de comisariados y consejos mediante los

cuales, en forma objetiva, se califica la idoneidad para la gestión, los cuales son: ser ejidatario en goce efectivo de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional sancionado con prisión, haber trabajado en el ejido durante los seis meses anteriores a la elección.

También la ley exige a los tesoreros de garantizar su manejo, que es una forma aconsejable de asegurar en lo posible el buen uso de los fondos comunes (art. 38 y 40). Las mujeres poseen el derecho activo y pasivo del voto, facultades para elegir y ser electas, al igual que los ejidatarios (art. 45).

#### COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS.

La ley contempla a los Comités Particulares Ejecutivos, como simples representantes de los solicitantes dentro de los trámites del reparto agrario; todavía cuando no nace a la vida jurídica la persona moral del ejido que es independiente de las personas físicas de los promoventes mismos; el Comité pues, es un representante común para facilitar la gestión de los trámites administrativos similar a los representantes en los juicios comunes cuando litigan dos o más actores o demandados.

Los Comités, se integran por tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes: presidente, secretario y vocal, electos por el grupo

o núcleo al iniciarse los expedientes de restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población (art. 17); la elección, se hará en asamblea general, a la que concurrirá un representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Secretaría de la Reforma Agraria si se trata de la creación de un nuevo centro, expediente que se tramita en una sola instancia sin la intervención de las autoridades agrarias locales; la ley no menciona los requisitos de integración de esta asamblea, ni forma de constituirla y convocarla.

En forma similar a los comisariados y consejos, los miembros de los comités deben llenar los requisitos de idoneidad previstos por el artículo 19 de la ley, y son removibles si no cumplen con sus obligaciones; los solicitantes gozan el derecho de remover libremente a sus representantes, que siempre cesan en sus funciones al entregarse la posesión provisional o definitiva (art. 21).

#### PERSONALIDAD JURIDICA DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

La ley concede expresamente personalidad jurídica a ejidos y comunidades, según el artículo 23, y menciona de pasada su capacidad para contratar créditos, comercializar sus productos, y operar silos, almacenes y bodegas, así como para solicitar dotación según los arts. 156, 171, 172 y 196.

Del contenido del artículo 27 Constitucional se deduce que los núcleos de población, ejidos y comunidades, gozan de capacidad para "tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos"; con base en esta capacidad específica se concede excepcionalmente a las corporaciones agrarias, ejidos y comunidades, personalidad jurídica de modo que parece a nivel constitucional, que su objeto o esfera de acción debe circunscribirse al disfrute y aprovechamiento adecuado de su patrimonio rústico en función de lo cual han sido creados, se estructuran y actúan.

#### EXTENSION DE SU PERSONALIDAD.

A pesar de que ejidos y comunidades son instituciones jurídicas ideadas para actuar en el campo de lo agrícola y pecuario, actividades complementarias; la ley amplía considerablemente el ámbito de sus funciones hasta incluir actividades industriales y de servicios no ligadas ya directamente con lo rural; se utiliza así la institución jurídica del ejido y la comunidad para fines ajenos.

#### CAPACIDAD AGRARIA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION.

La capacidad de los núcleos de población, a la que presta atención especial la ley es de carácter

procesal y, como tal, consiste en la facultad de iniciar y tramitar expedientes agrarios; por otro lado la personalidad sustantiva, surge cuando el poblado o grupo reciben, por primera vez tierras en posesión.

Si bien la ley concede personalidad sustantiva a ejidos y comunidades, reflejando el espíritu del art. 27 Constitucional, no regula expresamente sus objetivos sociales los que se deducen a través de dispersos preceptos legales que mencionan las facultades de las asambleas generales, de los comisariados y consejos de vigilancia, y la capacidad para la comercialización de productos, recepción de manejo de créditos, explotación de recursos y operación de industrias rurales.

#### PATRIMONIO RÚSTICO DEL EJIDO Y SUS MIEMBROS

El patrimonio rústico del ejido se constituye por ley con los siguientes bienes:

A). Tierras de cultivo o cultivables para entregar parcelas a sus miembros. B) Tierras y bosques, en su caso de uso común para satisfacer sus necesidades colectivas, esta porción se asemeja, por su destino al ejido antiguo; C) La zona urbana donde se asienta el poblado mismo y que está destinada a salir del

patrimonio ejidal; D) La parcela escolar y, E) La unidad agrícola industrial para la mujer campesina. Las aguas que se doten a ciertos poblados, pueden considerarse como parte importantísima de su patrimonio rústico aunque, por lo general, solo se les concede su uso ya que son, casi en su totalidad propiedad inalienable de la Nación; las aguas por lo común se estiman acceso de las tierras de riego siguiendo el criterio del artículo 27 Constitucional.

TIERRAS DE CULTIVO.- La unidad de dotación para constituirse un ejido, en este tipo de tierras, según el artículo 220 es en función de las tierras de cultivo y del número de campesinos capacitados del núcleo o grupo interesado, en la inteligencia de que a cada campesino derechose se le entregarán 10 hectáreas de riego, 20 de temporal o sus equivalentes en otras clases de tierras, como unidad de dotación.

A la extensión de las tierras de cultivo necesarias para entregar a cada campesino derechose, su unidad de dotación, hay que agregar las superficies para la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina que deben tener cada una a la misma superficie asignada a la unidad de dotación. Este sistema legal para calcular la extensión de las

tierras de labor repartibles se aplica, según la ley, en relación nada más con los ejidos agrícolas, por ser los más numerosos. Pero la ley, también instituye los ejidos ganaderos y forestales.

En los ejidos ganaderos, la unidad de dotación, es la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes; esta superficie varía en relación con la capacidad natural para producir pastos que tienen las tierras de agostadero del país, según su ubicación geográfica que va desde media hectárea hasta cincuenta o más por cabeza de ganado mayor.

En los ejidos forestales, es también difícil precisar la unidad de dotación, aquí la ley utiliza expresiones genéricas ambiguas que no pueden traducirse a la exactitud de las medidas territoriales. Así pues la unidad de dotación "se fijará técnicamente", mediante estudios especiales de modo que resulte económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina, según el art. 224 y 225.

#### TIERRAS DE USO COMUN.

De acuerdo al art. 223 fracc. I, el ejido debe comprender agostaderos, montes y, en general, terrenos no cultivables en extensiones suficientes

para cubrir "las necesidades que de sus productos o esquilmos que tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables".

También la extensión de las tierras de uso común se determina en función del número de ejidatarios miembros del ejido; pero aquí se hace mención a su productividad lo que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades humanas correspondientes. La forma en que se aprovecharán los bienes de uso común, se acuerda por la asamblea general, la ley solo da reglas para el aprovechamiento de pastos y montes sin mencionar las otras clases de terrenos no cultivables que pueden concederse para usos comunes (arts. 137 y 138).

La ley reglamenta el aprovechamiento de los pastos y montes de uso común, lo que prevé la posibilidad de la venta de los pastos y excedentes, una vez satisfechas las necesidades del ganado de los ejidatarios, y la explotación comercial de montes y bosques.

#### LA ZONA DE URBANIZACION.

La ley ordena que "toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal". El beneficio se extiende a todos los poblados ejidales

que carezcan de zona urbana o fundo legal, según el art. 90.

También la ley establece la obligación para señalar la zona de urbanización en relación con los nuevos centros de población (arts. 245 y 327), y en los procedimientos de restitución y ampliación (art. 307, fracc. V, inciso e); en la ampliación no necesariamente, porque supone la preexistencia de un ejido cuyas tierras le son insuficientes para satisfacer sus necesidades agrarias, pero que ya por ley, tienen que gozar de un fundo legal o zona de urbanización.

También dentro de los bienes comunales, debe señalarse el fundo legal y zonas de urbanización, en su caso (art. 365), ya que están sujetos al régimen ejidal.

La zona de urbanización se considera que está dentro del patrimonio del ejido y, desde luego, sujeto a su régimen protector, pero sólo en forma transitoria. Hecho su deslinde y fraccionamiento, las calles y extensiones destinadas a servicios públicos pasan a ser propiedad de las autoridades municipales o políticas del poblado, y los Solares destinados a fines habitacionales se adjudican gratuitamente y por sorteo a los ejidatarios; los lotes restantes pueden venderse o arrendarse a personas que deseen avecindarse en la localidad y sean útiles a la

comunidad. Ejidatarios y avocindados adquirentes, tienen la obligación de ocupar y construir en el solar, expidiéndoseles certificados para amparar provisionalmente su posesión; una vez que los ejidatarios han construido en el solar adquieren su plena propiedad; también la adquieren los vecinos que han construido casa, la han habitado durante cuatro años y cubierto además el poblado, el importe del solar.

A quienes han adquirido la plena propiedad, ejidatarios o vecinos, se les expiden títulos de solar urbano, que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; ya que el título demuestra fehacientemente que el solar ha salido del régimen ejidal, y que en lo futuro, estará sujeto a la legislación común, como cualquier otro bien urbano.

#### LA PARCELA ESCOLAR Y LA UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL.

La parcela escolar servirá a fines de investigación, enseñanza y practicas agrícolas de la escuela a que pertenezca y los productos se destinarán a su sostenimiento y, subsidiariamente a impulsar la agricultura del ejido, según el art. 102.

Por otro lado, la unidad agrícola, se destinará al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales, que serán explotadas por las

mujeres del ejido, mayores de 16 años, que no sean ejidatarios, según el art. 103.

La parcela escolar y la unidad agropecuaria, aunque en su extensión y calidad de tierras se equiparan a las unidades de dotación normales destinadas al sostenimiento de la familia de los ejidatarios, a quienes se adjudican y titulan, se distinguen, sin embargo de ellas, porque están vinculadas en forma permanente a la satisfacción de necesidades colectivas de grupos cuyos miembros no pertenecen al ejido, además, tales grupos de integración variable, la escuela y las mujeres campesinas sin tierra, no tienen personalidad jurídica propia reglamentada por la ley.

#### REGIMEN EJIDAL.

El patrimonio de las comunidades, se compone también de los mismos bienes rústicos que integran el patrimonio ejidal, y dichos bienes comunales, la ley los somete al "régimen ejidal". Tanto el patrimonio ejidal como el comunal, en principio, están sujetos a un régimen jurídico protector que garantiza, en lo posible el disfrute permanente, por la clase campesina de los bienes rústicos que lo constituyen. La característica general que aparece en la ley, sobre el régimen ejidal consiste precisamente en la de estar colocado en situación privilegiada de modo

que sus disposiciones específicas significan excepciones a la legislación común, en particular, a la legislación civil y sus principios con lo cual se califica al régimen ejidal como "regulación de prerrogativas" en favor de ejidos y comunidades.

Las características particulares que adquiere el régimen ejidal, en relación con el patrimonio rústico de ejidos y comunidades son las siguientes:

1. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, ya que el art. 52 de la ley ordena que son "inexistentes las operaciones actos o contratos que se celebren en contravención" de lo así estipulado. Los bienes agrarios que protege la ley poniéndolos fuera del comercio son nada más los inmuebles rústicos, en concreto las tierras, bosques y aguas que adquieren los núcleos de población a través del reparto agrario precisamente.

En su calidad de personas morales, los núcleos de población o ejidos, pueden adquirir bienes agrarios por compra, donación, prescripción o por cualquier otro medio ajeno a los procedimientos del reparto; tales bienes no están sujetos al régimen ejidal a no

ser que el ejido mismo solicite su incorporación. Por otro lado, los bienes muebles que adquiriera el ejido o comunidad no están sujetos al régimen ejidal, porque en sentido estricto, no son bienes agrarios.

2. La propiedad de los bienes agrarios, se adquiere por los núcleos de población ejidal, desde el momento en que se publica la resolución presidencial que les concede tierras (art. 51). Las resoluciones presidenciales de tierras son inmodificables, y su ejecución no podrá ser objetada más que por los campesinos beneficiados (art. 80 y 308).

3. La propiedad de las tierras, bosques y aguas, corresponde al núcleo de población; la propiedad de las tierras de cultivo, aunque se adjudiquen individualmente, sigue correspondiendo al ejido; pues sus miembros sólo adquieren el derecho a su "aprovechamiento individual", según el art. 52.

4. La propiedad parcelaria, considerada como una modalidad de la propiedad rústica; y en general LOS DERECHOS DE LOS EJIDATARIOS, están sujetos a un régimen protector cuyas características son:

- Inalienables imprescriptibles, inembargables; en general, no son transmisibles sino por permuta

parcelaria y herencia(arts. 75, 79, y 81). Los actos prohibidos son inexistentes, dice la ley, es decir no tiene eficacia jurídica alguna.

- La adjudicación de las unidades de dotación se hará siguiendo el riguroso orden de preferencia establecido por la ley: figurar en la resolución y en el censo básico, trabajar las tierras del ejido o haberlas trabajado, ser campesino del núcleo, y de núcleos colindantes o de otros donde falten tierras.

- La parcela se cultivará directamente por el ejidatario y su familia y queda vinculada, en forma permanente, al sostenimiento de la misma concebida como el grupo de personas que dependen económicamente del titular aunque no sean sus parientes; no así la ley permite el cultivo indirecto de la parcela y la utilización del trabajo asalariado, en casos excepcionales como el de mujeres con familia a su cargo, herederos de la parcela menores de 16 años, incapacitados y cultivos y labores exorbitantes, conforme al art. 76.

- El ejidatario está facultado para nombrar heredero de sus derechos agrarios, a su esposa o a sus hijos; a falta de ellos podrá nombrar a la persona con que haga vida marital, si depende económicamente de él; y solo en el caso de que falten las personas anteriores, podrá nombrar a quien dependa

económicamente de él, sea o no su pariente (arts. 81, 82 y 200).

- Se prohíbe el acaparamiento de parcelas, pues una familia no puede disfrutar más que de una; sin embargo, no existe acaparamiento cuando un ejidatario se casa o vive maritalmente con mujer que disfruta también de parcela, de acuerdo al art. 73.

- La suspensión y privación de los derechos de los ejidatarios, procede por causas bien determinadas entre las que destaca, la falta de cultivo personal de la parcela o no ejecutar las labores personales en las explotaciones colectivas; también son causas de privación, no cumplir el heredero con la obligación de mantener a la mujer, hijos menores de 16 años o incapacitados permanentes que dependían económicamente del ejidatario muerto, destinar los bienes ejidales a fines ilícitos; la condena por sembrar o permitir que se siembren estupefacientes en la parcela y el acaparamiento de parcelas en los ejidos ya constituidos. Ordena el art. 86, que la parcela del ejidatario privado se adjudicará a su heredero, de modo que quede destinada "al sostenimiento del grupo familiar que dependía del campesino sancionado".

5. El patrimonio rústico de los ejidos, con excepción de la zona de urbanización, está sujeto a

un régimen fiscal especial que lo grava con un solo impuesto predial que, en ningún caso excederá del 5% sobre el valor de su producción total "comercializada"; el por ciento se fijará sobre la base de los precios rurales que tenga la producción gravable que, por lo general, son inferiores a los precios de los productos vendidos al público.

6. La ley contempla caso de excepción, en los que pueden salir del patrimonio rústico de ejidos y comunidades sus tierras, bosques y aguas. Los casos de excepción son la expropiación agraria, la segregación de la zona urbana, las permutas parciales o totales de tierras y aguas y la fusión y división de ejidos.

7. Las resoluciones presidenciales concediendo tierras y aguas, los certificados de derechos agrarios y en general, todos los documentos que constituyan o modifiquen derechos sobre bienes ejidales y parcelarios, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

Cabe señalar, que al patrimonio rústico de las comunidades indígenas es aplicable la protección señalada en el inciso A); sus bienes, en consecuencia no pueden salir de su dominio y carecen

de eficacia jurídica todos los actos traslativos de los mismos, cualquiera que sea su naturaleza.

#### EL EJIDO COMO UNIDAD PRODUCTIVA.

La explotación de las tierras de cultivo o de labor, puede hacerse según la ley, en forma colectiva, parcialmente colectiva, por grupos o individualmente.

#### EXPLOTACION COLECTIVA.

El concepto puro de explotación colectiva supone, además del trabajo común para la realización de tareas o propósitos, la supresión de la propiedad privada como criterio de distribución de los ingresos, productos o ganancias; la calidad y cantidad del trabajo será entonces la única base para el reparto de los beneficios que se obtengan de la naturaleza que sean.

Las disposiciones de la ley se ajustan, más o menos, a este esquema teórico; no se debe hacer la adjudicación individual de parcelas cuando se establezca la explotación colectiva, o quedará en suspenso tratándose de ejidos fraccionados, para que el cultivo y aprovechamiento de la tierra se haga en común; la asamblea general acordará la forma en que los ejidatarios deben trabajar y participar en el aprovechamiento de todos los recursos del ejido

(art. 134 y 139); el comisariado o la comisión que lo auxilie, "llevará el registro de las jornadas laboradas y hará anticipos por los trabajos realizados por cada ejidatario; una vez vendida la producción y cubiertos todos los gastos de la operación así como los créditos contratados, y después de que sean constituidas las reservas acordadas por la asamblea, "las utilidades se repartirán entre todos los ejidatarios en forma proporcional a sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva; a las mujeres con familia a su cargo, menores e incapacitados, que no aporten el trabajo indirecto autorizado por la asamblea, sólo se les cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hagan de su unidad de dotación" (art. 141).

Así pues, la ley toma como criterio de distribución no sólo el trabajo sino la aportación en tierra, capital, y hasta permite, aunque excepcionalmente, el trabajo asalariado (art. 143). La explotación colectiva no transforma la organización y funcionamiento de las autoridades internas del ejido aunque trae como consecuencia natural, la terminación del aprovechamiento individual (art. 52, párrafo segundo).

La explotación colectiva del ejido o comunidad, de acuerdo con la ley, en su conjunto se declarará siempre por resolución presidencial que se dictará a petición de parte o de oficio. El ejido puede acordar, en la asamblea general de balance y programación (art. 30), que se establezca la explotación colectiva de sus recursos, comprobada su conveniencia económica, se dictará resolución presidencial (art. 130). La ley enumera, a su vez los casos en que de oficio se establecerá la explotación colectiva por resolución presidencial:

- 1) Cuando las tierras ejidales o comunales constituyan unidades de explotación infraccionables,
- 2) Cuando la explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente que la explotación colectiva;
- 3) Cuando se trate de ejidos cuyos productos estén destinados a industrializarse y constituyan zonas productivas de materias primas de una industria;
- 4) En los ejidos forestales y ganaderos (art. 131).

El art. 133 establece, que las autoridades agrarias cuidarán de que las explotaciones colectivas cuenten con todos los elementos necesarios y, para tal efecto, en la misma resolución presidencial que determine su establecimiento, se señalarán las instituciones oficiales que atenderán su organización y funcionamiento.

#### EXPLOTACION COLECTIVA PARCIAL.

De conformidad con la ley, está se acuerda en asamblea general de ejidatarios y no requiere de resolución presidencial; la asamblea establece las reglas para la distribución de labores, reparto de utilidades y, en general, el manejo de la explotación que puede estar a cargo de un Secretario Auxiliar o representante ejecutivo de los ejidatarios agremiados por cuyo conducto pueden si lo desean, contratar directamente créditos con las instituciones oficiales; el grupo colectivizado, una vez constituido, se regirá por las decisiones internas que tome sin necesidad de la intervención ulterior de la asamblea general del ejido; cesará el aprovechamiento individual de las parcelas y los agremiados quedarán obligados a desempeñar las labores acordadas bajo pena de suspensión o privación de sus derechos ejidales.

#### EXPLOTACION POR GRUPOS.

Para la explotación por grupos, la ley no exige para su establecimiento la intervención de la asamblea general de ejidatarios; el grupo se constituye por acuerdo libre de los ejidatarios, lo que sólo es posible, claro en los ejidos que se trabajen individualmente (art. 136); así pues, el reparto de

labores y utilidades y, en general, el manejo administrativo y económico del grupo se hará de acuerdo con las decisiones que por unanimidad tomen sus integrantes quienes, sin embargo deberán respetar el principio de "remuneración igual a trabajo igual"; el crédito oficial para el grupo tendrá que gestionarse ahora a través del ejido, por lo que la venta de las cosechas se hará necesariamente a través del comisariado ejidal.

#### EXPLOTACION INDIVIDUAL.

La explotación individual, se contempla como consecuencia directa de la adjudicación individual de parcelas y no necesita de acuerdo expreso de la asamblea general; el ejidatario cultiva en su parcela lo que se le antoje, en la forma y términos que él mismo decida, sin más limitaciones que la de no utilizar trabajo asalariado sino en los casos de excepción previstos en la ley; si se desea crédito oficial, tendrá que gestionarse a través del ejido y los productos que con él obtenga, se tendrán que comercializar con la intervención del comisariado ejidal.

#### APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DE USO COMUN.

De acuerdo con el art. 137 y 138, el disfrute o aprovechamiento individual, colectivo y comercial de

los bienes de uso común, se sujata a estos lineamientos:

- El aprovechamiento se regulará siempre por las normas que dicte de acuerdo con la naturaleza y posibilidades de explotación económica de los bienes, la asamblea general la que, sólo respecto a pastos y bosques debe tomar en cuenta los lineamientos generales, que señala la ley;

- Los ejidatarios, sin excepción podrán usar de las extensiones de pastos que sean necesarios para sostener el número de cabezas de ganado que acuerde la asamblea general, la que también determinará las cuotas que se cubrirán por el pastoreo de cada animal excedente;

- Los excedentes de pastos pueden venderse a terceros mediante contratos anuales;

- Los montes se aprovecharán respetando las disposiciones de la ley forestal que también se aplican a los pastos. En general, los preceptos de la ley forestal, referidos, en este inciso, permiten la satisfacción de las necesidades domésticas del núcleo rural mediante la utilización de maderas muertas; ordenan la organización de los ejidos y comunidades para que exploten directamente sus reservas forestales o, por excepción, asociados con particulares; y establecen principios para

explotación comercial de la riqueza forestal, de acuerdo a los arts. del 91 al 99.103 y 109;

- La explotación comercial de montes o bosques comunes, así como la industrialización de sus productos, se hará directamente por ejidos y comunidades; pero si carecen de los recursos económicos necesarios, podrán contratar de preferencia con empresas del sector público, o en su defecto con particulares, la explotación o comercialización de referencia; en ambos casos los contratos tendrán que aprobarse por la Secretaría de la Reforma Agraria. Todos los ingresos derivados, directa o indirectamente del disfrute o aprovechamiento de los bienes comunes ingresan necesariamente al fondo común del núcleo de población propietario, y se destinan, a la satisfacción de necesidades colectivas; los fondos están sujetos a manejo y administración especiales...

#### ORGANIZACION CON OTROS EJIDOS Y CON PARTICULARES.

La ley extiende expresamente al sector ejidal las posibilidades de asociación o agremiación previstas por la legislación civil, mercantil y demás leyes vigentes, que conceden personalidad jurídica propia a determinadas formas de organización humana; en consecuencia 2 o más podrán asociarse " para efectos de colaborar en la producción e integrar unidades

agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital ", según el art. 146. La ley no prevé como deberán estructurarse estas formas de organización ejidal ni se preocupa de darles personalidad jurídica específica de modo que tendrá que adoptarse, en el caso, alguna de las formas legalmente reconocidas, como lo es la unión de ejidos y comunidades previstas por la ley General de Crédito Rural, según los arts. 54, fracc. III y del 81 al 99.

También la ley autoriza a los ejidatarios y núcleos ejidales para constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones y mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expidan y con las finalidades económicas que los grupos que las constituyen se propongan; las leyes correspondientes y sus reglamentos serán aplicables únicamente en lo que se refiere a los objetivos económicos de estas entidades, las obligaciones que puedan contraer, las facultades de sus órganos y la manera de distribuir sus pérdidas y ganancias, según el art. 147.

Por otro lado, la ley ordena que la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícola, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquéllos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería,

sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros; la explotación se hará, con sujeción a la ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria, según el art. 144.

Así también el art. 135, establece que "los ejidatarios podrán asociarse con particulares para explotar los recursos no agrícolas, ni pastales de los ejidos".

#### JUSTICIA AGRARIA.

Para las cuestiones o controversias que pueden presentarse en el goce, uso, disfrute y titulación de las tierras ejidales y de las parcelas, la ley establece que los trámites se harán ante las Comisiones Agrarias Mixtas.

En relación con los conflictos internos de los ejidos y comunidades, la ley establece que los comisariados conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común; cuando la solución propuesta por el Comisariado, no resuelva el problema, las partes podrán acudir ante la Comisión Agraria Mixta, para que resuelva la controversia.

**PEQUEÑA PROPIEDAD.**

La ley en su artículo 249, establece las superficies de tierra que son consideradas como pequeñas propiedades y que son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población; tales superficies son: I. Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierra, de acuerdo con las equivalencias establecidas en el art. 250; II. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; III. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o arboles frutales; IV. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente de ganado menor, de acuerdo al art. 259.

La ley al fijar las extensiones de la pequeña propiedad, también prevé la expedición de certificados de inafectabilidad para protegerla. según el art. 257, que establece que "cualquier propietario o poseedor de predios rústicos en la extensión que señala el art. 249, que esté en explotación tiene derecho a obtener la declaración

de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente. Además se incluye como causa de casación inmediata de la protección del certificado, que el titular autorice, induzca o permita que se cultive estupefacientes en su terreno. (14)

#### LA NUEVA LEY AGRARIA.

Surgimiento del ejido.- Según la nueva ley, el ejido se constituye cuando un grupo de veinte o más individuos participan en su constitución, aportando una superficie de tierra; además de que el núcleo cuenta con un proyecto de reglamento interno. Tanto la aportación como el reglamento interno, deben constar en escritura pública para solicitar su inscripción en el Registro Agrario Nacional, (art. 90).

Integrantes.- Se integra por personas físicas que al reunir ciertos requisitos adquieren la calidad de ejidatarios (art. 15); tales requisitos son: I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad, si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y II. Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que

establezca cada ejido en su reglamento interno. Dicha calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente; con el certificado parcelario o de derechos comunes, o con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario, según el art. 16.

También se establecen, los casos en que se pierde tal calidad: I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes; II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población; III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiriera sus derechos, (art. 20).

ORGANOS DEL EJIDO.- La organización interna del ejido, se integra con la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, como órganos de representación y ejecución y no se conciben ya como autoridades.

ASAMBLEA GENERAL.- El órgano supremo del ejido, es la asamblea en la que participan todos los ejidatarios, según el art. 22.

La nueva ley, ya no clasifica a las asambleas en ordinarias, extraordinarias, y de balance y programación, puesto que el art. 23 establece o reúne todos los asuntos que trataban las anteriores asambleas. para una sola. Esta asamblea se reunirá

por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o costumbre. Uno de los asuntos innovadores que trata la Asamblea, es el referido en la reacción IX, en cuanto a la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, de acuerdo al art. 75.

La convocatoria de la asamblea, según el art. 24 "podrá ser realizada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o por solicitud cuando menos de veinte ejidatarios o del 20% del total de ejidatarios que integran el núcleo ejidal. La ley ordena, que si el comisariado o el consejo de vigilancia no hicieren la convocatoria en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud de los ejidatarios, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.

En relación a su integración, el art. 26 establece que para la instalación válida de la asamblea, tratándose de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno, a excepción de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del art. 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios. Tratándose de segunda o ulterior convocatoria, la

ley permite su validez cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurran, salvo en los casos señalados en las fracciones VII a XIV del mismo artículo, en estos asuntos quedará instalada la asamblea únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.

Para la documentación de la asamblea, la ley en su artículo 31, declara que " de toda asamblea se levantará ", el acta correspondiente, señalando que " cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos establecidos en las fracciones anteriormente señaladas, el acta deberá ser posada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

#### EL COMISARIADO EJIDAL.

De acuerdo a la nueva ley, el comisariado es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Así pues, el comisariado ejidal será el responsable de la representación legal del núcleo y de la administración de sus bienes y el CONSEJO DE VIGILANCIA, verificará su correcto ejercicio administrativo. La existencia de estos órganos no impide que la misma ley promueva la capacidad de la asamblea para designar otros que

tengan por finalidad el mejor aprovechamiento y administración de los recursos del ejido.

Es claro, que en la nueva ley Agraria, ya no aparecen los Comités Ejecutivos, que eran órganos de simple representación de los solicitantes de tierras debido al reparto agrario. Ya no los contempla puesto que con las modificaciones al art 27 y a su ley reglamentaria, se puso fin a dicho reparto. Sin embargo , se abre la posibilidad para que los integrantes del núcleo de población, sean ejidatarios o avocindados, constituyan una junta de pobladores para formular recomendaciones, tanto a la asamblea del ejido como a la autoridad municipal correspondiente sobre cuestiones relacionadas con el poblado y sus servicios públicos, según el art. 41; la junta de pobladores se concibe como un órgano de participación de la comunidad.

#### PERSONALIDAD JURIDICA.

Según el art. 9, los núcleos de población ejidales o ejidos, tiene personalidad jurídica propia, además la ley les reconoce patrimonio propio y serán propietarios de las tierras, las que le sean dotadas o adquirieran por cualquier otro título.

#### PATRIMONIO RUSTICO DEL EJIDO.

La nueva ley, hace una clasificación de las tierras ejidales, las cuales constituyen el patrimonio del ejido. Con ello reglamenta y detalla los preceptos constitucionales que se refieren a la protección de dichas tierras: las del asentamiento humano, las de uso común y las parceladas.

Así pues, la ley asigna a las tierras destinadas al asentamiento humano las características de inalienables, inembargables e imprescriptibles; por lo que las considera patrimonio reductible del núcleo de población. Sólo se autoriza a los ejidos aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria.

Para efectos legales estas tierras comprenden la zona de urbanización y su fundo legal.

Iguales características se asignan a la parcela escolar, la unidad agrícola e industrial para la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas específicamente reservadas para el asentamiento.

Las tierras de uso común, tienen el carácter de inalienables imprescriptibles e inembargables, pero podrán transmitirse su dominio a sociedades

mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población. Estas tierras también son consideradas como el sustento económico de la vida en comunidad del ejido.

Las tierras parceladas y los derechos sobre ellas, pierden en esta ley el carácter de inalienables e imprescriptibles e inembargables.

Los ejidatarios tienen sobre sus parcelas la facultad de aprovecharlas, usarlas y usufructuarlas. En consecuencia, sus poseedores podrán aprovecharlas directamente o conceder a otros ejidatarios o a terceros su uso. También podrán aportar libretamente el usufructo sobre su parcela a sociedades civiles o mercantiles y transmitir sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o a los vecindados del mismo núcleo de población.

Por decisión de la asamblea, los poseedores de las parcelas, pueden adoptar el dominio pleno de ellas, pero esto no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

Esta clasificación de las tierras en la nueva ley, y la diversa asignación de modalidades legales fue motivada en la iniciativa presidencial, en los siguientes términos:

"La reforma a la fracción VII (del artículo 27 constitucional), que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce también la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

También se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parcelarias de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes.

La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley, podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual.

Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo."

De esta exposición se deduce que la ratio legis de la clasificación y la diversa asignación de características legales a las tierras ejidales se fundamenta en las siguientes razones, tanto de orden filosófico jurídico, como económico:

1. Otorgar plena capacidad a los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio;
2. Asegurar la libertad y dignidad que exigen los campesinos;
3. Propiciar la compactación parcelaria en los ejidos, para detener la excesiva pulverización que el parcelamiento estaba provocando;
4. Carácter voluntario del régimen ejidal, dejando en libertad a los que así lo deseen de convertirse el régimen de la pequeña propiedad. Los ejidatarios

que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo estatal para su desarrollo.

#### EL EJIDO COMO UNIDAD PRODUCTIVA.

##### EXPLOTACION INDIVIDUAL Y COLECTIVA DEL EJIDO.

La nueva ley Agraria, ofrece libertad y autonomía a los ejidatarios para determinar su organización económica y social, así como para decidir la forma de aprovechamiento sobre sus tierras.

El art. 79 da opción para que " el ejidatario pueda aprovechar su parcela directamente o conceder o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso ó usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad; también podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles y civiles, como anteriormente se había señalado.

En cuanto a la explotación colectiva, la ley establece que dicha explotación de las tierras ejidales, puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva. Así mismo, los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que hayan adoptado la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, (art. 11).

Para la determinación de explotación colectiva dentro de las tierras parceladas, en ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar este tipo de explotación sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares, (art. 77).

#### ORGANIZACION CON OTROS EJIDOS Y CON PARTICULARES.

La ley abre la posibilidad para que los productores puedan adoptar cualquiera de las formas asociativas que nuestras leyes les ofrecen , y regula las sociedades que han venido operando en el campo.

Recupera las figuras organizativas contenidas en la legislación de crédito rural, flexibiliza su estructura y funcionamiento, reduciendo el número mínimo de socios, ampliando su objeto social dando mayor autonomía a sus integrantes para adecuar la figura asociativa a sus necesidades específicas y permitiendo la agrupación de productores con independencia del régimen a que sus tierras estén sujetas.

El artículo 108 abre la posibilidad para que ejidos puedan constituir uniones, cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley.

Por otro lado, la ley permite la constitución de Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, cuyo objeto será la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas. Estas Asociaciones, según el art. 110 se componen de ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, de sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural.

También se pueden constituir, según el art. 111 Sociedades de Producción Rural, con un mínimo de 2 socios; al igual se pueden constituir Uniones de Sociedades de Producción Rural, con la unión de 2 o más sociedades, según el art. 113.

A estas formas asociativas de productores la nueva ley les reconoce personalidad jurídica propia.

En relación a la organización con terceros; el art. 45 establece que los núcleos de población ejidales o ejidatarios titulares según se trate de tierras de uso común o parceladas, podrán celebrar cualquier contrato de asociación o aprovechamiento entre ellos o con terceros. Los contratos que involucren tierras ejidales, tendrán una duración máxima de 30 años y serán renovables.

En forma más concreta, el art. 50 permite que "ejidatarios y ejidos formen uniones de ejidos,

asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.

#### DERECHOS DE EJIDATARIOS.

La nueva ley en su artículo 14, concede a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, así como los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales.

Sin embargo, señala que dentro un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad.

Por otro lado, el núcleo podrá modificar el régimen de propiedad ejidal al de dominio pleno, requiriéndose para ello, que la mayor parte de las parcelas hayan sido deslindadas y asignadas y que la asamblea otorgue su aprobación con el voto favorable

de las dos terceras partes de los asistentes; en esta asamblea, la ley dispone que deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario.

#### PEQUEÑA PROPIEDAD.

La nueva ley, en el artículo 115 establece que "se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un sólo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad".

También da la definición de las tierras arriba mencionadas: Tierras agrícolas, son los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; tierras ganaderas, son los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea natural o inducida; tierras forestales, son los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas. La ley señala, que se reputan como agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica.

En la nueva ley Agraria, se mantienen o conservan los límites en las extensiones de la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal.

El artículo 117 da los límites a la pequeña propiedad agrícola, considerando como pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras: I. 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III del mismo artículo; II. 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón; III. 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

En el artículo 119 se establece la pequeña propiedad forestal, considerándose como tal, la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

La pequeña propiedad ganadera, es considerada por el artículo 120, como la superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

## JUSTICIA AGRARIA.

Para la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas; la nueva ley creó la Procuraduría Agraria, que según el artículo 134 tiene funciones de servicio social. Así también, para dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la misma ley, se establecen Tribunales Agrarios de plena jurisdicción, sustituyendo con ello el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional por un nuevo sistema de plena jurisdicción con autonomía, para impartir justicia agraria pronta, expedita y cercana a los interesados.

Cabe mencionar, que en la nueva ley, se agregaron los títulos octavo y noveno, que se refieren al Registro Agrario Nacional. justificada su creación para lograr la seguridad documental que las transacciones requieren. En dicho Registro, se inscribirán los actos de constitución y transmisión de derechos sobre la propiedad ejidal y comunal. Para lograr un estricto control sobre la propiedad de sociedades sobre la tierra, contará con una sección especial en donde deberán inscribirse éstas,

así como los actos, documentos o información que sea necesaria para vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas de la ley.

El título noveno, trata de "los terrenos baldíos y nacionales"; con objeto de concentrar en un sólo ordenamiento los aspectos relativos a tenencia, la ley recoge y actualiza las disposiciones relacionadas con terrenos baldíos y nacionales. Regula los procedimientos de deslinde de ésta clase de tierras, previendo los medios de publicidad y seguridad necesarias. Se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar dichos terrenos, al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dando preferencia a sus poseedores. (15)

#### NOTAS DEL CAPITULO TRES

11. Adiciones y reformas a la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos. 1990=1992. Secretaría de Gobernación.

Periódico Uno más Uno. (Suplemento). 10 de Noviembre de 1991.

12. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 17 y 19 de Febrero

de 1992. Año I No. 3. LV Legislatura. Poder  
Legislativo

Federal.

13. Adiciones y reformas a la Constitución Política  
de los

Estados Unidos Mexicanos. 1990=1992. Secretaría de  
Gobernación.

14. Hinojosa Ortiz, JOSE. El Ejido en México.  
Análisis

Jurídico. Colección Investigadores, pp. 223. Centro  
de

Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1983.

15. Antología Legislativa. Primer Periodo  
Extraordinario de

Sesiones. Comisión de Régimen Interno y Concertación  
Política. Tomo II.

## CONCLUSIONES.

1.- La reforma del artículo 27 Constitucional y la expedición de la nueva ley reglamentaria, constituyen el cambio jurídico más importante que se ha dado en México desde la promulgación de la Constitución de 1917.

2.- Con este cambio legislativo se impulsa la libertad de los ejidatarios y la democracia en el campo.

3.- La reforma viene a reducir el proceso de exagerada participación estatal, que llevó a frenar durante mucho tiempo, la iniciativa campesina, la producción en el campo.

4.- También se mantienen postulados fundamentales tales como:

La propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la nación la cual puede constituir la propiedad privada.

5.- En el orden económico, la reforma al contemplar la participación o creación de Sociedades Mercantiles en la actividad agropecuaria, trata de que la producción agrícola nacional satisfaga las necesidades del consumo; así también la capitalización del campo y levantar el nivel económico, intelectual y moral de los campesinos.

6.- La reforma al ordenamiento constitucional y a la nueva ley agraria, tienden a resolver dos problemas básicos que traban el desarrollo del campo mexicano:

-- La descapitalización del sector agrícola, con la consecuente caída del producto y la dependencia del exterior en el ramo alimentario;

-- El excesivo burocratismo que inhibe la acción de los agentes productores y condiciona innecesariamente la toma de decisiones productivas: Qué, cómo, cuándo y para quién producir.

7.- En resumen, el objetivo de la reforma al artículo 27 es, otorgar más justicia y libertad para el campesino, así como la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

8.- Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

9.- Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.

10.- Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.

11.- Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

12.- Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.

13.- Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal, através de la Asamblea General pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela. Es decir, el cambio de régimen ejidal, por el de pleno dominio.

14.- Se establecen los Tribunales Agrarios autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados; así como las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria.

15.- Culmina el reparto agrario para revertir el minifundismo.

16.- Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, siendo esta la superficie que no exceda por individuo de cien hectáreas de r. n. o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras; introduciendo el concepto de pequeña propiedad forestal, para lograr un aprovechamiento racional de los bosques.

17.- Se permite la participación de las sociedades civiles, mercantiles ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.

18.- Se suman a la agricultura las demás actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.

19.- Por todo lo anterior, considero que la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación del nuevo régimen jurídico agrario, son decisiones políticas y jurídicas fundamentales para la modernización de nuestra economía y la inserción de ésta en el mercado internacional.

20.- La reforma constitucional y la iniciativa de una nueva ley Agraria despertaron un amplio debate al interior del aparato estatal y en la sociedad civil.

La investigación que formulo recoge esta deliberación plagada de valiosas opiniones e importantes confrontaciones ideológicas y políticas. Reproduzco con la mayor fidelidad posible el debate cameral, con la intención de ofrecer al lector un panorama del ambiente que privó y el nivel del debate parlamentario que se llevó a cabo con motivo de estos cambios jurídicos.

En mi investigación establezco las diferencias entre el texto anterior del artículo 27, y el nuevo artículo 27 reformado, así como la comparación entre la ley de Reforma Agraria y la nueva ley Agraria con el propósito de demostrar la necesidad de las reformas.

## BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 9a edición actualizada. 1988. 481 pp. Tela.
- Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario. El campo base de la Patria. 3a edición actualizada. 1984 xxxix+946 pp.
- Madrazo JORGE "Art. 27" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. - México, Porrúa. 1985, p 66-79.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Art. 27 Constitucional". Comentada. México, Porrúa 1985.
- García Estrada, DAVID. "Obra Jurídica Mexicana".
- Lemus García, RAUL. Derecho Agrario Mexicano. 6a edición. 1987. 318 pp. Rústica.
- Lozano, JOSE MARIA. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre. 4a edición, 1987. viii-507 pp. Tela.
- Mendieta y Nuñez, LUCIO. El sistema agrario constitucional. 5a edición. 1980. 211 pp.
- Mendieta y Nuñez, LUCIO. El problema agrario de México y la ley Federal de Reforma Agraria. 22a edición. 1989. 667 pp.
- Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1990-1992. Secretaría de Gobernación.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24a edición. 1990 xi-651 pp.
- Hinojosa Ortiz, JOSE. El Ejido en México. Análisis Jurídico. Colección Investigadores. pp. 223. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1983.
- Manzanilla Shaffer, VICTOR. Reforma Agraria Mexicana. 2a edición. 1977. 437 pp.

- Antología Legislativa. Primer Período Extraordinario de Sesiones; Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Tomo II.
- El PRD ante la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Período Extraordinario del H. Congreso de la Unión. Febrero de 1992. pp. 164.
- Faya Viesca, JACINTO y Camino Martínez, ANGEL. Ley de Fomento Agropecuario. Comentada. 1981, 370 pp.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 3 y 4 de Diciembre de 1991. Año I. No. 14 LIV Legislatura. Poder Legislativo Federal.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 17 y 19 de Febrero de 1992. Año I No 3. Legislatura, Poder Legislativo Federal.
- Periódico Uno más Uno. (Suplemento). 10 de Noviembre de 1991.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Agraria del 6 de Enero de 1915.

Circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Ley de Tierras Ociosas.

Ley de Ejidos del 9 de Diciembre de 1920.

Reglamento Agrario.

Ley Reglamentaria sobre repartición de Tierras Ejidales y

Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas

Raglamentaria del Artículo 27 de la Constitución.

Decreto que crea el Departamento Agrario.

Código Agrario de 1934.

Código Agrario de 1940.

Código Agrario de 1942.

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Ley Agraria de 1992.