

91



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

rej

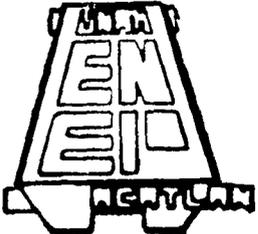
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"ASPECTOS JURIDICOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA"

FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MARIA CITLALLI DURAN REYES

ASESOR: DRA. MARNAY DE LEON ALDABA



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO

ABRIL 1995



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.

**A Ma. del Carmen Reyes Gómez,
mi madre, por haberme guiado
en la vida ,con su admirable
esfuerzo, dedicación y amor.**

A Ma. Esther Gómez Cárdenas e Hilario Duràn Herreros, mis amados abuelos ya ausentes, por sus enseñanzas de respeto y dignidad.

**Al Lic. David Hernández K.,
por su amor, apoyo y
comprensión.**

**"Cuando pones la proa visionaria
hacia una estrella y tiendes el ala
hacia la excelisitud, afanoso de
perfección y rebelde a la
mediocridad, llevas en ti el resorte
misterioso de un ideal".**

JOSÉ INGENIEROS

**A mis amigos, a quienes debo
parte de lo que soy, un profundo
agradecimiento.**

**"ASPECTOS JURÍDICOS DEL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA"**



Concluido
[Signature]

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I.- EVOLUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO.

1.-	Concepto de Derecho Agrario.....	2
2.-	Época Prehispánica.....	3
2.1.-	Organización Política.....	3
2.2.-	Propiedad Agrícola.....	4
3.-	Época Virreynal.....	6
3.1.-	Propiedad Agrícola.....	7
3.2.-	Explotación Agrícola.....	10
3.3.-	Las Haciendas.....	14
4.-	Época de Independencia	16
4.1.-	Disposiciones emitidas por la Corona.....	17
4.2.-	Disposiciones emitidas durante el movimiento de Independencia.....	18
4.3.-	Disposiciones posteriores al movimiento de Independencia.....	21
5.-	La Reforma.....	24
	Constitución Política Mexicana de 1857.....	25
6.-	La Revolución.....	28

CAPÍTULO II.- FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.-	Antecedentes Históricos.....	33
1.1.-	Plan de San Luis.....	33
1.2.-	Plan de Ayala.....	34
1.3.-	Plan de Guadalupe.....	35
1.4.-	Plan de Veracruz.....	35
1.5.-	Ley Agraria del 6 de enero de 1915.....	36
1.6.-	Ley Villista.....	38
2.-	Nacimiento del Artículo 27 Constitucional y sus Reformas.....	39
2.1.-	Constitución Política de 1917.....	39
2.2.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1932.....	42
2.3.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934.....	43
2.4.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937.....	49
2.5.-	Decreto Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1940.....	49
2.6.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945.....	50
2.7.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.....	50
2.8.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1948.....	52
2.9.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960.....	52
2.10.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1960.....	53
2.11.-	Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.....	53

2.12.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975.....	54
2.13.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.....	54
2.14.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.....	54
2.15.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.....	55
2.16.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.....	56
2.17.- Artículo 27 Constitucional antes de la Reformas del 3 de enero de 1992.....	56
2.18.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.....	62
3.- Cambio del Artículo 27 Constitucional en materia agraria en 1992.....	63
3.1.- Iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional.....	63
3.2.- Proyecto de Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional.....	65
3.3.- Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992....	71

CAPÍTULO III.- DISPOSICIONES JURÍDICAS AGRARIAS, A PARTIR DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, DEL 3 DE ENERO DE 1992.

1.- Legislación Agraria.....	79
1.1.- Ley Agraria.....	79
1.2.- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.....	87
1.3.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.....	90
1.4.- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.....	92
1.5.- Ley de Aguas Nacionales.....	95
1.6.- Ley Forestal.....	99
1.7.- Ley General de Asentamientos Humanos.....	

1.8.-	Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.....	109
-------	--	-----

CAPÍTULO IV.- CONCLUSIONES GENERALES.

1.-	Historia.....	113
2.-	Nacimiento del Artículo 27 Constitucional.....	117
3.-	Reformas al Artículo 27 Constitucional en materia agraria.....	118
4.-	Artículo 27 Constitucional, antes de sus últimas reformas en materia agraria.....	121
5.-	Autoridades a las que se les encomendó la tarea de distribuir las tierras.....	124
6.-	Artículo 27 Constitucional Iniciativa de reformas de 1992.	125
7.-	Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional en materia agraria.....	126
	Conclusiones Finales.....	143
	Expectativa.....	145

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El contenido de este trabajo, es un estudio que busca el conocimiento de la norma jurídica agraria mexicana, a través del tiempo, hasta su mas alta concepción y espíritu a nivel constitucional, como un homenaje a aquellos que siempre han luchado por el respeto, dignidad y certidumbre en la tenencia de la tierra.

El artículo 27 es uno de los más importantes de la constitución política Mexicana; por consagrar grandes anhelos de las masas populares campesinas, planteando la solución a sus grandes problemas, protegiéndolos de un medio hostil y ventajoso, aún cuando su redacción sea poco ordenada, sus preceptos de un derecho social enaltecen la estima del mismo.

Se pretende contribuir, no solo conociendo los preceptos del artículo 27 Constitucional vigente, sino mostrar de manera orientada, todos los aspectos en materia de propiedad territorial rural, más aún remontándose a través de la historia, a fin de encontrar la justificación que lo llevo a ser consagrado en la carta Magna Mexicana.

Sin entrar en un hondo análisis de interpretación histórica, se ha encontrado que los antecedentes del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria, se remontan a antiguos antecedentes, para lo cual ha sido necesario el conocimiento de las diversas épocas, siendo de considerar que cuando México se encontraba gobernado por los naturales, en particular en el Valle del Anáhuac, su régimen de propiedad se regulaba por un Derecho Consuetudinario Agrario, debidamente definido.

El inicio de una defectuosa distribución de la tenencia de la tierra en el territorio mexicano, se da en la época Virreinal, en virtud de que la conquista de la Nueva España propició una serie de abusos por parte de los conquistadores (peninsulares); no obstante los esfuerzos de la Corona Española, por respetar las propiedades territoriales de los naturales, las figuras jurídicas que emanaban de las disposiciones, como la Encomienda, eran interpretadas y aplicadas a conveniencia. Esta situación, al paso de los

años provocó enorme inconformidad de los naturales, mestizos y castas; recordando al efecto el estudio realizado y enviado a los Reyes Católicos, por Don Manuel Abad y Queipo; el medio para que la Nueva España se independizará del yugo de la Corona, la invasión napoléonica a ésta, que le impidió mantener el control sobre sus territorios al otro lado del sol.

Más tarde, iniciando el movimiento de independencia, en medio de una serie de luchas, sus principales caudillos demandaban el reparto de tierras a los indígenas; sin embargo, los abusos cometidos en el Virreinato, continuaron vigentes, ya que al triunfo del movimiento, los gobernantes se ocuparon de cuestiones políticas, dejando a un lado los grandes males que aquejaban al país.

Pasados los años y consolidada la soberanía de México Independiente, se conjuntaron una serie de ideologías afines, que dieron paso al periodo llamado Reforma, en el que se emitieron diversos ordenamientos jurídicos entre los que destacaron la Ley de Desamortización, la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, el decreto de Colonización y la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, las cuales, no obstante haber sido emitidas con miras a hacer una equitativa distribución de la propiedad rural, su aplicación provocó, que ésta siguiera en manos de unos cuantos, con la singularidad de que las tierras cambiaron de dueños.

El estado de miseria del medio agrario en el México soberano, como se pretende demostrar, no fue solucionado, sembrando el descontento e inconformidad en esa clase rural, que encontró su medio de manifestación en el movimiento Revolucionario, el cual se dice fue netamente político en su inicio; sin embargo, permitió la canalización de las demandas campesinas.

El movimiento Revolucionario, promovió una serie de disposiciones agrarias, por parte de sus dirigentes, dentro de las que destacaron por su importancia y trascendencia el Plan de Ayala y la Ley del 6 de enero de 1915, en virtud de que representaron las bases del derecho agrario mexicano, reconocido a nivel Constitucional.

Finiquitado el movimiento Revolucionario y nombrado presidente de la República Don Venustiano Carranza, fue convocado el IV Congreso Constituyente, con el que se crearía un nuevo orden Constitucional, que atendería las necesidades imperantes del país.

La nueva Constitución Política Mexicana, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, postulando en su artículo 27 los derechos sociales del agro, con un espíritu reivindicador del campesino de la miseria, evitando su reincidencia y prohibiendo la acumulación territorial.

El artículo 27 Constitucional, siempre ha sido y es piedra angular en la reglamentación de la tenencia de la tierra en México, mismo que no obstante sus múltiples reformas, hasta antes de la última en materia agraria, del 3 de enero de 1992, mantenía un principio rector distributivo de la tierra rural a los núcleos de población, que carecieran de ella o que hubieran sido despojados ilegalmente.

A fin de identificar el proceso evolutivo del multicitado 27 Constitucional, se hace una reseña de sus 17 reformas, abundando en 6 de ellas, que atañen al medio rural, más aún en la última, que modificó la norma, para finiquitar el reparto masivo de tierras, reconocer personalidad jurídica a los núcleos de población, respetar las formas de explotación y asociación, reconocer derechos de propiedad a las sociedades mercantiles en el medio rural, impartir la justicia a través de Tribunales dotados de plena autonomía y jurisdicción, etc.

Atendiendo a que la norma agraria Constitucional, fue modificada en su concepción original, por decreto del 3 de enero de 1992, la legislación agraria aplicable resultó incongruente, siendo al efecto expedidos nuevos ordenamientos jurídicos; considerando de gran importancia como disposiciones reglamentarias en materia agraria: La Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Forestal, la Ley General de Asentamientos Humanos y el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Parcelas Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, se considera importante no sólo porque regula la propiedad, sino porque va dirigida en gran parte a un sector desprotegido y frágil, por lo que al final de este trabajo se hace una reflexión de la nueva norma y lo que implica su aplicación en el medio rural mexicano.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

1.- CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO.

La tenencia de la tierra en México, se ha regido a través del tiempo, por diversas normas jurídicas atendiendo a las épocas y acontecimientos históricos; éstas en su conjunto se denominan Derecho Agrario.

En virtud de que el presente trabajo pretende un estudio de la norma jurídica agraria, se ha considerado prudente conocer el significado que la doctrina mexicana ha expresado, para concebir el Derecho Agrario, encontrando que el Maestro Raúl Lemús García, expresa en concepto en forma concreta en los siguientes términos: "El Derecho Agrario, en un sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícolas, con el propósito teleológico de regularizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica."⁽¹⁾

Asimismo, e Lic. Rafael de Pina Vara, lo define como: "Conjunto de las normas jurídicas destinadas a regular el régimen de la tierra laborable".⁽²⁾

Por último, el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez afirma:

"El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y las explotaciones de carácter agrícola".⁽³⁾

De conformidad con las anteriores definiciones, se puede decir que el Derecho agrario es un conjunto de normas referentes a la propiedad rústica, a la explotación de carácter agrícola y al satisfactor de necesidades campesinas, otorgados a través de los órganos gubernamentales dispuestos para tal fin.

(1) LEMUS GARCÍA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1987. p. 19.

(2) DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 9a. edición. Editorial Porrúa. México, 1980. p. 215.

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, Luicio. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. Editoria Porrúa México, 1989. p. 6.

En la nación mexicana, la norma jurídica agraria durante su larga historia, han sido objeto de multitud de cambios, considerando importante conocer su desarrollo, a fin de comprender el Derecho Agrario que emana de la norma Constitucional.

2.- ÉPOCA PREHISPÁNICA

La historia mexicana, resulta un elemento fundamental de los principios reguladores de las normas e instituciones agrarias contemporáneas, debiendo por lo tanto, conocer la época que guarda el antecedente más remoto.

Considerando la diversidad de grupos étnicos existentes en el México antiguo, el estudio se abocara a la cultura de la Gran Tenochtitlán, en el Valle del Anáhuac, por ser una de las más florecientes.

2.1.- ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

Tenochtitlán, fundada hacia el año de 1325 D.C., en un principio y atendiendo a su naturaleza de pueblo guerrero, solo distinguía al rey y la casa real, los sacerdotes, los guerreros y gente del pueblo; sin embargo, la absorción de pueblos, lenguas y costumbres, impusieron formas diferentes a su organización socio-política, dando origen a la nobleza. No obstante que Tenochtitlán se dedicaba a la conquista de pueblos, las tribus y territorios anexados, gozaban del respeto de sus señores naturales, sujetándose al pago de tributos, tomando al efecto los tenochcas algunas tierras, que se trabajaban en común y producían ganancias para el monarca.⁽⁴⁾

(4) GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. **Historia de la Tenencia de la Tierra y Explotación del Campo en México.** Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México 198°. p. 5.

El Maestro Lemús presenta la clasificación hecha por Zorita, en los siguientes grupos:⁽⁵⁾

TLACATECUTIL O SUPREMO JEFE.- Era aquel designado democráticamente por elección, considerando sus virtudes y hechos guerreros, éste jefe supremo era asistido por diversas clases de señores, clasificados en tres categorías:

a.- Tlatoques o Señores Supremos, eran los que podían mandar una provincia sometida a su autoridad, con toda la potestad o jurisdicción civil y criminal.

b.- Tectecutzin, era aquel que tenía la encomienda de una región o provincia determinada.

c.- Calpullec o Chinancallec, fueron aquellos con jurisdicción en los barrios o poblados que integraban, los cuales se constituían por los parientes mayores o ancianos del lugar.

Cabe mencionar que dentro de la organización socio-política de Tenochtitlàn, los barrios se encontraban integrados por grupos de personas emparentadas entre sí, dando origen al Calpulli.

d.- Pipiltzin, conformados por los hijos, nietos y bisnietos de los señores supremos.

2.2.- PROPIEDAD AGRÍCOLA.

En cuanto a su organización para la explotación de las tierras agrícolas, se encuentran tres clases de tenencia:

TIERRAS COMUNES.- Distinguiéndose:

a.- El Calpulli, tierras divididas en parcelas, el usufructo le correspondía a las familias que las detentaban, la transmisión era por herencia entre los

⁽⁵⁾ LEMÚS GARCÍA, Raül..., Op. Cit., p. 69.

miembros de la misma, siendo considerada como inalienable y únicamente se podía perder en caso de que no fueran cultivadas o por desaparición de la familia.

b.- Altepetlalli, fueron las tierras que trabajaban colectivamente sin perjuicio del cultivo de las parcelas familiares; el producto de estas tierras se destinaba a la realización de obras públicas de interés colectivo y pago de los tributos asignados; si había excedentes se integraba un fondo común o caja de comunidad.

Estas tierras en conjunto eran las que constituían el Calpulli o Barrio.

TIERRAS PUBLICAS.- Fueron aquellas destinadas al sostenimiento de las instituciones u órganos gubernamentales.

TIERRAS DE LOS SEÑORES.- Fueron aquellas tierras otorgadas por los señores, a aquellos que les hubieran prestado sus servicios, equiparándose a una recompensa; éstas propiedades eran por lo general cultivadas por labradores asalariados y aparceros. Y

Por último, se puede hablar de las tierras denominadas Yahuitlalli, tierras recién conquistadas sin ningún uso específico más que el estar a disposición de la autoridad.

No obstante haber analizado de manera concreta la época prehispánica, se ha podido reconocer el régimen de propiedad agrícola existente, encontrando un organización definida que delinea las bases de un derecho agrario consuetudinario, así como la garantía de uso y disfrute en función a lo social; lo que denota un respeto al derecho territorial y una estabilidad al poseedor.

3.- ÉPOCA VIRREINAL.

Este periodo se inició cuando el Continente Americano es descubierto por españoles y portugueses, constituyendo uno de los eventos más importantes en la historia de la humanidad, dando paso a la modernidad.

El hallazgo de nuevas tierras, razas y costumbres, influyeron substancialmente los intereses de los reinos y naciones que propiciaron dicho encuentro; la conquista de la Indias Occidentales represento un cuestionamiento sobre los territorios y naturales descubiertos, en cuanto al justo y legitimo título que les correspondían a los Reinos.

Los primeros fundamentos con que cuenta la Corona para justificar su derecho sobre las tierras descubiertas, lo constituyeron las Bulas del Papa Alejandro VI, autoridad que en aquella época ejercía un enorme poder moral, siendo considerado la última palabra en cuestiones de carácter internacional. Haciendo valer su autoridad, intervino en la contienda expidiendo las Bulas llamadas Eximiae Devotionis Sinceritas y Inter Caetera, del 3 y 4 de mayo de 1493, respectivamente, determinando la última de ellas: "... por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y León, vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción:..."⁽⁶⁾

Estas Bulas fueron consideradas por algunas naciones europeas, como Inglaterra, Holanda y Bélgica, violatorias de los principios de justicia internacional; sin embargo para España y Portugal constituyeron una justificada apropiación de los indios y su territorio. Cabe mencionar, que por algunos estudios han considerado dichas bulas, como un antecedente de los que hoy se conoce como un arbitraje en materia agraria; sin embargo, en virtud de haber sido emitidas sin consentimiento de las partes, no revisten uno de los elementos básicos del arbitraje (conformidad de las partes para someterse a la decisión de un tercero), de conformidad con lo expresado por

⁽⁶⁾ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit., p. 293.

el Maestro Silvio A. Zavala: "Dos días antes de la fecha de la bula de donación, o sea el 2 de mayo de 1493, la hostilidad entre las dos Coronas era manifiesta y su actitud distaba mucho de la de dos partes que voluntariamente hubieran sometido sus diferencias a la autoridad arbitral del Papado y esperaran pacíficamente la sentencia. En efecto, en la fecha citada, los Reyes Católicos agradecían al duque de Medina Sidonia su ofrecimiento de varias naves para combatir la armada portuguesa en caso de que partiera para América. Un mes después de la fecha de las bulas el conflicto persistía y apenas se iniciaban los arreglos entre las Coronas".⁽⁷⁾

Sin intervención papal o de alguna nación, siguieron las negociaciones entre España y Portugal, celebrando al efecto el Tratado de Tordesillas el 7 de junio de 1494, en el que ratificaron en lo substancia las Bulas Papales, mismo que constaba de dos capitulaciones, la primera de ellas sobre la posesión de África y la otra respecto a la partición del Mar Oceánico, siendo esta última la de incumbencia hispana, ya que extendiendo más su territorio y consolido la legitimidad de los derechos españoles sobre propiedad americana.

Es de comentar que en la Corona surgió el cuestionamiento y controversia sobre la superficie descubierta y la disponibilidad franca en el, encubriendo su empresa bajo el nombre de "cristianización, pacificación y población de tierras descubiertas". Asimismo, esta conquista no ha sido exclusividad de España, en el territorio mexicano y su población, atendiendo que en la actualidad el país vecino del norte, ha también encubierto su conquista bajo el nombre de "tratados, acuerdos, bloques comerciales, etc."

3.1.- PROPIEDAD AGRÍCOLA.

En este ámbito lo único que se hizo en la conquista fue sustituir a los antiguos amos indios, por españoles. Pueden considerarse tres grupos:⁽⁸⁾

(7) ZAVALA A., Silvio. *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*. 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 33.

(8) LEMÚS GARCÍA, Raúl..., Op. Cit., p. 75.

PROPIEDAD DE LOS ESPAÑOLES.- Esta propiedad surgió en virtud de que el descubrimiento y conquista se realizó en su mayor parte con capital de particulares, a nombre de la Corona, los cuales se hicieron acreedores a una recompensa por los servicios prestados. Esta adoptó las siguientes modalidades:

a.- Individual, fue aquella que se realizó en los primeros repartos de tierra por Hernán Cortés y posteriormente por la Corona misma; esta propiedad se concedía a través de las llamadas mercedes reales a los Capitanes y soldados por los servicios prestados, encontrando una distinción de estas en:

- Las Caballerías, eran las mercedes concedidas a Soldados a caballo; mismas que de conformidad con el sistema métrico decimal su superficie corresponde a 42-09-53 has.
- Las Peonías, fueron las recompensas pagadas en tierras a la Infantería; mismas que conforme al sistema de medición actual su equivalencia sería de 8-42-00 has.
- Otras, como las Suertes, Confirmaciones, Composiciones, Prescripciones, Compraventas, Remates y tierras anexadas ilegalmente.

El otorgamiento de propiedades individuales imponía obligaciones a los beneficiarios, como el de tomar posesión antes de los tres meses de haber sido concedidas, el pago de una fianza y la prohibición de venderlas al clero, entre otras.

b.- Comunal, era aquella propiedad que gozaban los españoles en común, independiente de las tierras que la Corona les hubiera otorgado en lo individual; se dividían en :

- Ejido, considerados los campos de recreo y juego o para conducir ganado a pastar. Cabe mencionar que la palabra ejido deriva del latín Exitus, que significa salida; asimismo, el uso del ejido para los pueblos indígenas, en esta época era distinto, como se verá más adelante.
- Propios, fueron las tierras pertenecientes al Ayuntamiento que servían para los gastos públicos de los Municipios.

- Dehesa, consistían en extensiones de tierras destinadas para pastar el ganado de los pueblos españoles.

PROPIEDAD INDÍGENA.- Este tipo de propiedad se pudo conservar, aunque de manera muy desgastada, gracias a la medida acertada de la Corona, que ordenó el respeto de la propiedad y posesión de las tierras de los pueblos indios, con una organización similar a la que se observaba en la prehispánica.

No obstante lo anterior, la propiedad indígena sufrió diversas modalidades, entre las que se encuentran las Reducciones, mismas que eran las medidas que el Consejo de Indias consideró para reunir en pueblos a los indígenas que vivían separados y divididos en los montes y sierras, esto con el fin de facilitar su evangelización y vigilancia. Dentro de su organización territorial, la propiedad comunal indígena se dividía en:

a.- Fondo Legal, lo constituía la zona urbana, formada por manzanas (plaza, mercado, templo, cementerio, etc.). El Fondo Legal fue creado por la ordenanza del Tercer Virrey de la Nueva España el 26 de mayo de 1567,⁽⁹⁾ señalando el aval una medida de 500 varas de tierra.

b.- Ejido, lo formaba una extensión de tierra a la salida del poblado, que en sí se consideraba en común, donde los indígenas podían llevar a pastar su ganado sin que se confundiera con el de los españoles. Esta disposición del ejido fue dictada en las Leyes de Indias bajo el número VIII, Título Tercero, Libro XI.⁽¹⁰⁾

c.- Propios, eran las tierras pertenecientes al Ayuntamiento, puesto que el producto de éstas se destinaba al gasto público de la comunidad.

d.- Tierras de Común Repartimiento, fueron aquellas que se repartieron en lotes familiares a los naturales para que las cultivaran y del producto de ellas se sustentaran. Esta modalidad de tenencia se asemejaba al Calpulli

⁽⁹⁾ FABILA, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1949)*. Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1981. p. 21.

⁽¹⁰⁾ LEMUS GARCÍA, Raúl..., Op. Cit. p. 92.

prehispánico, ya que también su usufructo era permanente, se perdía por la ausencia o abandono por tres años consecutivos, además de ser inalienable, imprescriptible, inembargable y no se podía gravar.

e.- Pastos Montes y Aguas, estaban sujetos a un régimen especial que los declaraba en común para todos los habitantes, dejando el libre uso de dichos recursos naturales.

La propiedad indígena, mantenía un régimen comunal similar al existente en la época prehispánica; sin embargo, fue objeto de un sistemático despojo por parte de los peninsulares, quienes amparados a través de las mercedes, confirmaciones, composiciones, etc., se apropiaron del goce de las tierras. Los indígenas se convirtieron en trabajadores de sus propiedades y los españoles, paulatina y disbrazadamente, en los dueños.

PROPIEDAD ECLESIAÍSTICA.- El clero debería ser una institución evangelizadora, que conforme a la Recopilación de Leyes de Indias no tenía derecho a adquirir propiedades o tierras en la Nueva España, los repartos eran para los descubridores y anteriores pobladores; no debiendo, según esto, enajenárselas al clero o institución religiosa alguna.

Sin embargo, muy a pesar de las prohibiciones, las instituciones religiosas adquirieron grandes propiedades, en virtud de que en la época existía un gran espíritu religioso que propiciaba las "donaciones" de bienes en favor del clero. Esta situación provocó una gran acumulación de fortuna para esta institución en la Nueva España; propiedad que se conservó hasta la emisión de las Leyes de Reformas, las cuales se verán posteriormente.

3.2.- EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA.

El régimen agrícola del Virreinato, estaba sujeto al servicio prestado por el peón, conformado por principios feudalistas tendientes a encadenar al campesino, asegurando su fuerza de trabajo mediante el reparto de naturales, asemejando la situación al esclavismo.

En esta época la explotación agrícola contaba con tres tipos de fuerza de trabajo, distinguiéndolos:⁽¹¹⁾

PEONISMO.- Era la contratación de la fuerza de trabajo del hombre libre por un mísero salario. Las Leyes de Indias protegían al peón ordenando el pago de un "salario justo"; no obstante lo anterior, los hacendados se las ingeniaron formando tiendas de raya, que lo endeudaban, comprometiendo su fuerza de trabajo en las Haciendas hasta por generaciones; situación ésta que también se aprovechaba con los arrendatarios o medieros, que alquilaban implementos de labranza y obtenían semillas prestadas, respectivamente, resultando que las cosechas anuales no alcanzaban para el pago de los adeudos, que año con año se incrementaban.

ENCOMIENDA.- Institución de gran importancia y trascendencia en la época, ya que a través de ésta los españoles legalizaron la que consideraban la relación entre ellos y los naturales: "de señor a siervo", pero reflejando el deseo de la Corona de evangelizar a los naturales.

La encomienda era la entrega de naturales a los españoles, por parte de la Corona, teniendo la obligación de dar instrucción religiosa y protegerlos, a cambio de imponerles un tributo, que se pagaba con labranza.

De conformidad con el Maestro Francisco González de Cossio, la encomienda se instituyó en América por primera vez, en la Isla Española, hoy conocida como Santo Domingo, por Don Cristóbal Colón; asimismo, dicha institución, fue establecida en la Nueva España por Hernán Cortés, quien justificó su adopción a los Reyes de España en su Tercera Carta de Relación, en la que hacía alusión a las circunstancias y necesidad de pagar adecuadamente los gastos y sustento de los conquistadores.⁽¹²⁾

La encomienda, mantuvo la división entre las tierras de propiedad particular del señor y las destinadas al pago de tributos; sin embargo, esta institución degeneró en esclavista, en la que los encomendadores eran dueños de la

(11) GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit., pp. 68 y 69.

(12) Idem. p. 73.

vida y haciendas de los naturales, a los que trataban con gran rigor y despotismo.

La primera manifestación pública en contra de la encomienda, fue hecha por el dominico Fray Antonio de Montesino, hacia el año de 1511, en la Isla Española, llegando la disputa hasta el Rey Fernando de España, quien al efecto convocó a teólogos y jurisconsultos, a fin de que deliberarían respecto a la institución; concluyeron la junta con 7 propuestas, que se convirtieron en las llamadas "Leyes de Burgos", siendo promulgadas el 27 de diciembre de 152, contituyéndose el primer Código de legislación indiana; estableciendo dentro de sus preceptos la prevalecencia de los indígenas sometidos a coerción de los españoles, para facilitar su conversión, que la encomienda era justa, en virtud de la donación papal y de acuerdo con las leyes divinas y humanas.⁽¹³⁾ Asimismo, para la Nueva España el primer documento que se encontró legalizara la encomienda, fue la "Ley Y.- Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, encomienden indios; y que es peonia y cavallería. Don Fernando Quinto, en Valladolid a 18 de junio y 9 de agosto de 1513".⁽¹⁴⁾

Ahora bien, la protesta más manifiesta de que se tiene antecedente en la Nueva España, fue la de Fray Bartolomé de las Casas, quien en reiteradas ocasiones se inconformò en contra de la institución y abusos de los encomendadores, pasando varios años en España ocupándose de influir a los funcionarios políticos, importantes, y escribiendo sus tratados; alcanzando su propósito al establecer en su escrito 8o. de los tratados, en relación a los remedios de reformas a las indias: "Que Vuestra Majestad ordene o mande y constituya con la susodicha majestad y solemnidad en solemnes cortes por sus premáticas y leyes reales que todos los indios que aquí en adelante se sujetaren, se pongan y reduzcan y incorporen en la corona de Castilla y León, en cabeza de Vuestra Majestad como súbditos y

⁽¹³⁾ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit., pp. 69 a 71.

⁽¹⁴⁾ Idem. p. 265.

vasallo libres que son, y ningunos estén encomendados a cristianos españoles. . .".⁽¹⁵⁾

La situación fue considerada por el Rey de España Carlos V, quien aprobó y emitió el 20 de noviembre de 1542 las llamadas "Nuevas Leyes", mismas que contenían leyes y ordenanzas nuevas, expedidas por la Corona, para que se gobernaran las Indias con buen tratamiento y conservándoles; éstas disposiciones provocaron arrebatadas protestas de inconformidad por parte de los peninsulares, que pugnaban por su suspensión, ya que dichas leyes dejaban sin sustento a la institución de la encomienda, consiguiendo su abrogación en 1545.

El Maestro Ángel Caso, caracterizó la Encomienda en los siguientes términos:⁽¹⁶⁾

"1. Su origen se encuentra en las bulas alejandrinas, creando la primera en el año de 1509.

2. En su origen la encomienda tiene una finalidad religiosa.

3. Posteriormente sirve como medio espléndido de dominio social, político y militar hacia los indígenas.

4. Se tradujo con el tiempo en una especie de esclavitud para el indígena, ya que no obstante que en el principio fueron otorgadas por 2 vidas (año de 1555), posteriormente se consintieron 3 vidas, por 4 en 1607 y por 5 en 1629.

5. Se consintieron los pagos sólo en tributo, que primero los recibían los encomendadores y luego se transformaron en verdaderos impuestos en favor de la Corona.

6. Interesante fue la concentración de la propiedad, ya que hizo factible la posibilidad de hacer llegar la cultura a los naturales repartidos y encomendados".

Por último, es importante señalar que a pesar de lo agresivo que resultó esta Institución a los indígenas, el derecho territorial mantuvo la división española, entre las tierras de propiedad particular del señor y las destinadas

⁽¹⁵⁾ GONZÁLEZ DE COSSIO, Franciso... Op. Cit. p. 84.

⁽¹⁶⁾ CASO, Ángel. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa. México, 1950, p. 40.

al cultivo de los tributos, no pudiendo ser despojados arbitrariamente de sus propiedades comunales o individuales.

ESCLAVITUD.- El esclavo era el negro traído de África, considerado como una cosa o animal de trabajo, que desempeñaba faena agrícola por lo general; su captura y comercio comenzó a mediados del siglo XV, por algunas naciones europeas; como la esclavitud propicio un incipiente mercado de africanos, hacia la Nueva España, a fin de demostrar la legalidad y/o autorización de su tráfico, se estilizó el carimbo, hierro con el que se marcaban los negros importados. El indígena de la Nueva España, casi se vio libre de la esclavitud en su concepción clásica, no obstante haber sido sometido igualmente a otras instituciones denigrantes, como la propia encomienda.

3.3.- LAS HACIENDAS.

En virtud de que a mediados del siglo XVII el episodio de las encomiendas y el reparto de naturales habían entrado en decadencia, empezaron a surgir nuevas modalidades de justificación de la ostentación de grandes extensiones de tierras, mismas que se llamaron Haciendas; periodo en el que el territorio de los naturales sufrió una notoria merma, objeto de un compuesto despojo.

La propiedad de los naturales en la época precortesiana, fue mas o menos respetada por las disposiciones emitidas por la Corona; sin embargo, la acumulación de superficies por parte de los peninsulares se conformo en primer lugar por las mercedes reales, como propiedad originaria peninsular; por las encomiendas, como una confusión e indebida interpretación de ordenamientos jurídicos; por las compras lesivas de tierras a los indígenas, y por las composiciones y reducciones, que delimitaban las tierras propiedad de los naturales y los acercaban a las grandes ciudades.

Cuando la institución de la encomienda ya se encontraba en decadencia, fue emitida una Real Cédula el 4 de junio de 1687⁽¹⁷⁾, misma que amparaba la posesión y garantizaba el usufructo de las tierras a los indígenas y españoles; resultando ésta en realidad una concesión pública para los naturales, que respetaron y mantuvieron los términos en ella contenidos, quizá atendiendo a su poca instrucción, estado de miseria, etc.; sin embargo, para los peninsulares, fue la base para transformar la propiedad en particular, provocando un enorme mercado de títulos y la concentración de la propiedad en favor de ellos. Estas concentraciones territoriales fueron denominadas Haciendas, las cuales se consolidaron al conseguir las propiedades indígenas, su mano de obra y endeudamiento.

Este periodo, fue determinante en la concentración de superficies territoriales rurales, misma que se realizó por un número reducido de españoles, quedando mermados al dominio político-económico de los peninsulares, ya que fueron concedidos con todo y sus tierras, a través de la figura de la encomienda, no obstante que el propósito original se reducía a la protección y evangelización de ellos, mediante el pago de tributos.

El Virreinato produjo efectos devastadores, en virtud de que los naturales se vieron limitados en su modo de vida, en el uso y disfrute de sus tierras, quedando sometidos a trabajarlas bajo el esquema ficticio del endeudamiento y pago de tributos, que comprometían su fuerza de trabajo en el campo agrícola, a pesar de que la Corona, trato de reconocerles sus propiedades, casi sin éxito alguno; denotando esta época, una enorme desorganización en todo sentido y más aún en el territorial, fuente de todas las riquezas.

(17) FABILA, Manuel...Op. Cit., 30.

4.- ÉPOCA DE INDEPENDENCIA.

El acaparamiento y mala distribución de las tierras en las manos de unos cuantos, provocó el descontento de las Indias Americanas, casi tres siglos después, en virtud de las ostentosas y descuidadas propiedades de los peninsulares, que lo único que hacían era acrecentar su territorialidad y asegurar el dominio indígena, valiéndose de la poca instrucción que éste tenía, usurpando sus tierras y reteniéndolo por la merma de sus recursos.

Por otro lado, se tenía la acumulación de grandes superficies de tierras por los eclesiásticos, que formaban un número muy reducido, sus bienes los obtuvieron a través de las donaciones y el pago del diezmo; las haciendas que les pertenecían eran cultivadas solo en parte y el trabajo era siempre realizado por los "indios" y castas.

Aunado a lo anterior, existieron factores externos que en mucho influyeron en el pensamiento, sentir e inquietudes de los habitantes de la Nueva España, particularmente en los mestizos y criollos, que eran los que tenían mayor instrucción, siendo de considerar:

- La Revolución Francesa en 1789.
- La independencia de las 13 colonias inglesas en 1779.
- La guerra entre Inglaterra y España, en 1796, misma que provocó la suspensión de importaciones de productos manufacturado de España a las Indias Americanas. Y
- La invasión francesa a España en 1808.

Atendiendo a la problemática que ya se dejaba ver y al estado de los naturales a fines del siglo XVIII y principios del XIX, se encuentra como uno de los vestigios de aviso de alerta la carta dirigida por Don Manuel Abad y Queipo a los Reyes de España el 11 de diciembre de 1779, a efecto de que se consideraran determinadas formas para el bienestar de los indígenas, misma que en términos generales sugería:⁽¹⁸⁾

- Abolición de tributos.

(18) GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit.. p. 112.

- Abolición de infamia de derechos.
- División gratuita de tierras entre los indios y castas, de las tierras realengas.
- División de tierras de las comunidades entre los mismos indígenas.
- Expedición de una Ley Agraria.
- Libre permiso de avcindamiento.

4.1.- DISPOSICIONES EMITIDAS POR LA CORONA.

Poco influyeron las propuestas en favor de los nativos, las cuales conforme la imperiosa necesidad obligaba se fueron dando paulatinamente:

- En el año 1809, el Rey Fernando VII, deseando congraciarse con sus dominios del otro lado del mar, hizo la liberal donación de considerar sus colonias como parte integrante de la monarquía española. Correlativa a esta disposición, el 15 de octubre de 1810, decretó la disposición por medio de la cual se reconocía igualdad de derechos entre los naturales de España y América, argumentando que los dominios de ambos hemisferios formaban una misma monarquía.⁽¹⁹⁾

- El 13 de marzo de 1811 se decretó la exención de tributos, así como el repartimiento de tierras a los indígenas; 9 días después se dispuso la enajenación de los edificios y fincas de propiedad real⁽²⁰⁾. El 9 de noviembre de 1812 se decretó la abolición de los repartimiento de indios y todo servicio personal, que como tributo o carga pública de reedificación de casas municipales, puentes y demás servicios pesaran sobre los naturales.⁽²¹⁾

- El 4 de enero de 1813 fue decretada la reducción a **dominio particular** de los terrenos baldíos, con el fin de dotar de superficies cultivables a los pueblos para el aprovechamiento y explotación de éstas. Asimismo, se dictaron en ese año disposiciones tendientes al fomento de la agricultura, por medio de la protección a la propiedad privada.

⁽¹⁹⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., p. 58

⁽²⁰⁾ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit., pp. 114 a 116.

⁽²¹⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., p. 68.

- Las disposiciones del 27 de septiembre de 1820, se referían a las instituciones eclesíásticas, iglesias, monasterios, encomiendas o cualquier otro establecimiento permanente, fuera religioso o laico, que desde ese momento no podían adquirir bienes raíces ni por testamento, donación, compra, permuta, etc., a éstos bienes se les dio el nombre de Bienes de Manos Muertas.

Hubo muchas disposiciones dictadas por la Corona española, sin embargo los múltiples esfuerzos por mantener a América como parte suya fueron infructuosos, ya que el movimiento de Independencia se había levantado en contra de los españoles y la Corona misma.

4.2.- DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

En el año de 1810, el 15 de septiembre el Cura Miguel Hidalgo y Costilla, decretó y exhortó la devolución de las tierras a los pueblos indígenas, la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaran sobre los indios y castas, emitiéndose en este periodo diversos ordenamientos insurgentes, siendo de considerar:

- El 17 de noviembre de 1810, José María Morelos dictó un mandato en el que ordenaba que los indios percibieran rentas de sus tierras, aboliendo la esclavitud, así como las cajas de comunidad, esto fue en el cuartel general de Aguacatillo.⁽²²⁾

- El 5 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo dictó orden a los Jueces de Justicia prohibiendo el arrendamiento de las tierras comunales, manifestando que el goce de éstas fuera para los naturales y exigía la recaudación de rentas vencidas para entregarlas a los indígenas.⁽²³⁾

(22) FABILA, Manuel.... Op. Cit., p. 63.

(23) FABILA, Manuel.... Op. Cit., p. 64.

- El 18 de abril de 1811, José Ma. Morelos reiteró que las tierras de comunidad debían ser entregadas a los naturales para su goce, prohibiendo el arrendamiento y nombrando una comisión para recoger las rentas vencidas.⁽²⁴⁾

- El 23 de marzo de 1813, Morelos prohibió la esclavitud y las diferencias entre indios, mulatos y castas, que en lo sucesivo nombró "Americanos" y ordeno la restitución de las tierras para éstos.

- El 14 de septiembre de 1813, se creó el Primer Congreso Mexicano, instalado en Chilpancingo, Guerrero, que reafirmó la soberanía de los pueblos de México, en el que al inicio de la Sesión José Ma. Morelos y Pavón pronunció un discurso llamado "Sentimiento de la Nación", en el que establecía, que la única diferencia existente entre los hombre eran el vicio o la virtud.

- Hacia el 2 de noviembre de 1813, se promulgó el Plan de Tlacosautitlán, llamado "Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos adictos al Gobierno".⁽²⁵⁾

- El 22 de octubre de 1814, se promulgó la Constitución de Apatzingan, misma que comprendía las ideas de Hidalgo, Morelos y Rayón. Esta Constitución propugnaba por la soberanía del pueblo depositada en tres poderes, establecía la igualdad legal, abrió campaña contra los privilegios hereditarios, reconocía la libertad de opinión y de asociación, así como algunas garantías individuales. Sin embargo, no hacía alusión al dominio de las tierras, ni en concreto a la condición de quienes las trabajaban, limitándose a establecer en su artículo 26 el principio que debía de desprenderse más adelante en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional hasta la actualidad.⁽²⁶⁾

- El 24 de febrero de 1821, con el "Plan de Iguala", se estableció la Monarquía moderada, en la que fue invitado Fernando VII para regir el

(24) FABILA, Manuel.... Op. Cit.. 65.

(25) Idem, pp. 78 a 80.

(26) LEMÚS GARCÍA, Raúl.... Op. Cit., p. 121.

gobierno nacional, siendo considerada como la primera promulgación de la Independencia. Como consecuencia de lo anterior fue conservando el orden preexistente, con los fueros y privilegios de quienes los gozaban en la Colonia.⁽²⁷⁾

- Uno de los primeros documentos emitidos por Agustín de Iturbide, se encuentra la Orden de Tlalchapa, en la que concedía premios a los individuos de la milicia, consistentes en una fanega de tierra y un par de bueyes, por encontrarse dedicados al servicio legítimo de su patria, en el ejército imperial; ésta disposición fue emitida el 23 y 24 de marzo de 1821.

- El 24 de agosto de 1821, se decretó el "Tratado de Córdoba", que determinaba la misma situación y puntos fundamentales del Plan de Iguala, creando Juntas Provisionales Gubernativas que habrían de conformar las Cortes, de donde a su vez resultaría un sistema monárquico y la aclamación de Iturbide como emperador.⁽²⁸⁾

De los dos puntos próximos anteriores se deduce que dichos documentos contradecían las convicciones de los patriotas insurgentes, cuyas exigencias, necesidades y derechos no quedaron satisfechos con los postulados, que a fin de cuentas, propugnaban la continuación de un régimen odiado e insoportable.

El 27 de septiembre de 1821, Agustín de Iturbide promulgó la que se considera la segunda acta de Independencia, para la consecución de un fin debidamente premeditado y que culminó con la coronación del Jefe de las Tres Garantías.⁽²⁹⁾

La consumación de la Independencia se logró 11 años después, el 28 de septiembre de 1821, encontrando que en realidad las disposiciones expedidas durante esta guerra, no modificaron en mucho la realidad del trabajador del campo, mismo que quedó en un segundo término, no obstante haber participado calurosamente en dicho movimiento.

⁽²⁷⁾ GÓNZALEZ DE COSSIO, Francisco..., Op. Cit., p. 124.

⁽²⁸⁾ Idem. p. 124.

⁽²⁹⁾ Idem. p. 125.

4.3.- DISPOSICIONES POSTERIORES AL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

Consumado el movimiento de Independencia, el realista Agustín de Iturbide, buscó la forma política para instituir una monarquía constitucional a favor de la Dinastía de los Borbones, y se hace coronar emperador con el nombre de Agustín I o Jefe de la Tres Garantías, procediendo a la disolución del Congreso Constituyente y enviando a presidio a los diputados de tendencia republicana; ésta situación provocó descontento, por las políticas contrarias a los ideales de los insurgentes.⁽³⁰⁾

Posteriormente, hubo manifestaciones públicas de carácter político en contra del gobierno de Iturbide, mismas que aparentemente tenían un propósito noble que retornaría el rumbo de la Nación mexicana, entre las que destacan:

- El 6 de diciembre de 1822, se proclamó el "Plan de Veracruz" por Guadalupe Victoria y Santa Anna. El 1o. de febrero de 1823, las tropas se levantaron en contra de Iturbide mediante el postulado denominado "Plan de Casa-Mata", abdicando del poder Agustín de Iturbide el 20 de marzo de ese mismo año.

- El 11 de abril de 1823 el Soberano Congreso Constituyente Mexicano, expidió una disposición-orden al Secretario del Despacho de Relaciones, a fin de que se accediera a la solicitud hecha por el señor Esteban Austin, en el sentido de que se le confirmara la concesión tejana para que se establecieran 300 familias en las inmediaciones de Tejas. Esta disposición resultó una orden trascendental, que habría de tener sombrías y funestas repercusiones en la integridad del territorio nacional mexicano, ya que al cabo del tiempo se propició la pérdida de gran superficie.

- El 16 de mayo de 1823, se expidió el Decreto que estableció la forma de llevar a cabo la venta de los bienes raíces pertenecientes a la Inquisición; y el 4 de junio de ese mismo año, se dispuso el repartimiento de tierras de las

⁽³⁰⁾ LEMÚS GARCÍA, Raúl.... Op. Cit., p. 127.

haciendas que la efecto se señalaran, en beneficio de las tropas del ejército que quisieran retirarse.

- El 4 de octubre de 1824, se marcó el principio de la vida institucional de México con la promulgación de la Constitución; sin embargo, entre sus disposiciones no había ninguna que hiciera alusión en forma concreta al problema del dominio y explotación de las tierras.

No obstante la ausencia de disposiciones de carácter agrario, la autoridad legislativa fue resolviendo los problemas que se le presentaron. Entre las disposiciones más relevantes de este periodo son de considerarse:⁽³¹⁾

- Decreto del 14 de octubre de 1823, en el que el Congreso dispuso la creación de la Provincia del Istmo, promoviendo la colonización de los terrenos del centro de éste y la Barra de Coatzacoalcos.

- Ley del 18 de agosto de 1824 en materia de Colonización, la cual prohibía el acaparamiento de terrenos baldíos, exigía la vecindad para la conservación de las tierras, facultaba al Congreso de los estados para que en sus respectivas jurisdicciones expidieran las leyes o reglamentos necesarios para promover la colonización, ajustándose a las leyes federales relativas.

- Segunda Ley General en materia de Colonización del 6 de abril de 1830, que entre otras disposiciones estipulaba el otorgamiento de tierras suficientes, de útil labranza, manutención por un año y gastos de traslado, a las familias mexicanas que quisieran colonizar; asimismo, dicha ley prohibía la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte de la República.

- El 4 de diciembre de 1846, el Presidente interino José Mariano Salas dictó un Reglamento sobre colonización, en el que postuló:

*La necesidad de inventariar, mediar y planificar los terrenos baldíos colonizables.

(31) GONZÁLES DE COSSIO, Francisco.... Op. Cit., pp. 125 a 124.

***La reservación de las minas descubiertas y la sexta parte de los terrenos deslindados.**

***Una Dirección de Colonización, con la facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias con la condición de que no se impusieran en ellas métodos esclavistas.**

- Ley General del 16 de febrero de 1854, que creaba el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, al que se le facultó para nombrar agentes en Europa, a efecto de que promovieran y dirigieran la inmigración hacia la República. Estos agentes tenían la misión de seleccionar a los colonos europeos, los cuales debían tener alguna profesión útil. Asimismo, la Ley les exigía, para la adquisición de la propiedad de un lote, el pago de un precio, el asentarse en el mismo y cultivarlo durante 5 años.

- En esta época el régimen territorial de México independiente se manifestó en bancarota, los grandes terratenientes no dejaron de atribuirlo a los trastornos del movimiento, siendo dos las razones que se consideraron para explicar la mala organización de la propiedad:⁽³²⁾

- El latifundismo laico, como es bien sabido, era el acaparamiento de enormes extensiones de tierras en pocas familias, las cuales no hacían producir el total de las mismas; no obstante eso, el valor de las tierras se elevaba por los frutos que albergaban, esto provocó la miseria de la población que se hizo libre y que no contaba con propiedad alguna, quedando pobre y a expensas de su fuerza de trabajo.

- Por otra parte, los enormes capitales poseídos por el clero, que hacían imposible la división de la propiedad, misma que se mantenía ociosa en grandes proporciones de tierra, propiciando el latifundio eclesiástico.

Estas dos situaciones fueron visibles a los ojos de los hombres que gobernaban la nación, ya que la misma impedía la organización del país de

⁽³²⁾ GONZÁLEZ ROA, Fernando. *Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana*. Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1981. pp. 68 y 69.

una manera civilizada, dando con esto origen al movimiento denominado "Reforma".

En esa época de crisis nacional, el Presidente de la República era Antonio López de Santa Anna, mismo que utilizaba un régimen dictatorial dando origen a un movimiento, que señaló los males sociales que affligían al país, dicho movimiento llegó a transformarse en una sangrienta guerra de reforma.

5.- LA REFORMA.

Es el período en el que se dictaron diversos ordenamientos jurídicos que hacen dar un gran paso al pueblo mexicano, con los que se pretendió la colonización del territorio nacional. Las Leyes de Reforma fueron un conjunto de ideas afines respecto de los grandes males económicos y sociales que padecía el país.

Como un paso decisivo de las reformas, el 25 de junio de 1856 el entonces presidente de la República Ignacio Comonfort, expidió la Ley de Desamortización.⁽³³⁾

La aplicación de esta Ley propició una serie de sucesos que se reflejarían en años posteriores, favorecidos por determinadas circunstancias, ya que la misma ordenaba la adjudicación de las tierras de las Corporaciones Civiles o Religiosas que tuvieran el carácter de perpetuas, a los arrendatarios de ellas, mismos que tenían tres meses para hacer valer sus derechos de preferencia; sin embargo, en aquel tiempo los prejuicios morales y religiosos impidieron que los arrendatarios de las tierras hubieran aprovechado los beneficios de la desamortización, y en muchos de los casos no contaban con la cantidad fijada al predio que arrendaban, resultando el remate de las propiedades, que eran por lo general adquiridas nuevamente por los

⁽³³⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., pp. 103 a 108.

mismos propietarios. Por otra parte, las Comunidades, con la calidad de Corporaciones, obtuvieron con esto la inseguridad de sus tierras, ya que los linderos y demarcaciones de éstas no podían señalarse con precisión, propiciando el abuso de particulares en cuanto a la titulación y/o reconocimiento de propiedades.⁽³⁴⁾

La iglesia no se quedó con las manos cruzadas viendo como era desposeída de sus propiedades, así que provocó una lucha sangrienta, obligando a que la Ley de Desamortización no se aplicara rápidamente. Como una medida del gobierno para tratar de evitar el enfrentamiento, expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos el 12 de julio de 1859, misma que fue una medida política adoptada para ratificar definitivamente la separación de la iglesia y el Estado en aquella época, atendiendo a que no modificaba en nada lo establecido por la Ley de Desamortización, surgiendo una marcada diferencia entre los que detentaban las tierras, los pequeños propietarios y los latifundistas.⁽³⁵⁾

Constitución Política de la República Mexicana, fue expedida el 5 de febrero de 1857, misma que en su artículo 27 elevó a categoría constitucional el precepto fundamental del postulado de la Ley de Desamortización de 1856, dejando establecida la incapacidad legal de todas Corporaciones Civiles o Religiosas, para adquirir bienes raíces; resultando este artículo es el precedente del propio 27 Constitucional de 1917, atendiendo a que en el se delinea el reconocimiento de la propiedad particular en los siguientes términos:

"Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o

⁽³⁴⁾ GONZÁLEZ ROA, Fernando.... Op. Cit., p. 71.

⁽³⁵⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., pp. 119 a 123.

administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución."⁽³⁶⁾

No obstante que con este artículo el Congreso Constituyente declaró como garantía individual la propiedad particular, también dispuso la exención de las comunidades indígenas, privándolas de personalidad jurídica y favoreciendo el despojo de sus propiedades, contribuyendo a agrandar el problema de tenencia de la tierra en México.

Como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Sebastián Lerdo de Tejada promulgó un Decreto de Colonización el 31 de mayo de 1875, en el que el artículo 1o. facultaba "al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares".

La fracción V del propio artículo, autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción VI otorgaba a quien midiera y deslindara un terreno baldío, la tercera parte del mismo como premio por el servicio.⁽³⁷⁾

El 20 de julio de 1863, se expidió la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (fundamentada en el artículo 72, fracción XXIV de la Constitución de 1857), misma que tenía su antecedente en los terrenos baldíos de la época de la colonia, siendo considerada de suma importancia, ya que el concepto de terreno baldío fue evolucionando, desde que era concebido como un simple terreno eriazado, hasta el concepto de terreno no amparado con título primordial, reservándose en esta Ley el derecho o facultad al gobierno federal para legislar sobre los terrenos baldíos.⁽³⁸⁾

El 26 de marzo de 1894 se promulgó una nueva Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos por el entonces Presidente General Porfirio Díaz, la cual intentaba remediar las deficiencias de la anterior; sin embargo, continuó teniendo el espíritu de aquella, introduciendo de manera

⁽³⁶⁾ GONZÁLEZ ROA, Fernando.... Op. Cit., p.71.

⁽³⁷⁾ LEMÚS GARCÍA, Raúl.... Op. Cit., pp. 175 y 176.

⁽³⁸⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., pp. 131 a 135.

más clara la definición de los terrenos, puesto que tenía una confusión el legislador sobre lo que era un terreno baldío y colonización, dando los siguientes lineamientos:

" Art. 2o.- Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la Ley, ni concedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Art. 3o.- Son demasías los terrenos poseídos por particulares con títulos primordiales y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Art. 4o.- Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más fuera de los linderos que señale el título primordial que tenga, pero colindando con el terreno que éste ampare.

Art. 5o.- Son nacionales lo terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenadas".⁽³⁹⁾

Esta Ley autorizaba además, la ocupación de este tipo de terrenos, en cualquier parte del territorio nacional, sin limitación de extensión, y aboliendo la obligación de los propietarios o poseedores de mantenerlos ocupados.

Atendiendo a la política colonizadora de las enormes extensiones de territorio mexicano, surge de manera determinante la Ley de sobre Colonización y Compañías Deslindadoras el 15 de diciembre de 1883,

relativa a los deslindes de terrenos, a los colonos y a las propias Compañías Deslindadoras, a las cuales en compensación a los gastos que al caso realizaban, se les concedía una tercera parte de la superficie habilitada o de su valor.

⁽³⁹⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit. P. 208.

Así es como surgieron las Compañías Deslindadoras, mismas que conservaban para sí las mejores partes de los predios y daban la peor calidad a los pueblos. Amparadas con las disposiciones jurídicas se dedicaron éstas a revisar los títulos de las propiedades que deseaban y en los casos en que los propietarios no acreditaban bien la misma, que de hecho lo fuera, lo desalojaban por débil e ignorante, ya que no sabía defenderse, este fue el caso típico que sufrieron las Comunidades. Estas Compañías desaparecieron a principios de este siglo, atendiendo a la cantidad de inconformidades y protestas que se dieron a través de los años, ya que su labor empeoró el problema agrario.

En esta época se dieron cambios significativos, sin embargo no fueron los deseados, ya que si bien es cierto que el clero fue excluido como propietario, sus grandes bienes pasaron a manos de los latifundistas, y los indígenas y labradores de las tierras, personas de escasos recursos, tan solo vieron languidecer sus paupérrimas propiedades, en virtud de que los hacendados en complicidad con las autoridades, se aprovechaban de su ignorancia, apropiándose de sus tierras, a través de las instituciones creadas, explotándolos disimuladamente como en la esclavitud de la colonia.

Todas las leyes, decretos y documentos que trataban de alguna manera de darle solución al problema agrario, no respondieron al espíritu o en ocasiones al momento de su elaboración, fue desvirtuado su propósito, provocando con el paso del tiempo el descontento de la clase desprotegida. El labrador, indio incansable en el reclamo de lo que consideraba su herencia, buscó la manera de ser reivindicado en su amada tierra, a través del movimiento Revolucionario.

6.- LA REVOLUCIÓN.

En virtud del régimen dictatorial del General Porfirio Díaz, en el que prevaleció un panorama de injusticia en todo el país y un estado de miseria

en el agro, atendiendo a que de manera irónica la propiedad no se había distribuido, sino cambiado de unos dueños a otros, persistiendo la mala distribución de la tierra, los campesinos mexicanos se manifestaban de manera continúa, como en Chihuahua y en Acayucan, Veracruz en 1906; asimismo, es de mencionar las manifestaciones hechas por el sector obrero, siendo las primeras huelgas obreras las de Atlixco, Puebla y Río Blanco en 1907, al igual que la minera de Cananea del 1o. de junio de 1906.

La Revolución, iniciada el 20 de noviembre de 1910, en un principio fue un movimiento armado netamente político, en el que se apreciaron los malestares de tipo económico y social que existían.

El gobierno dictatorial del General Profririo Díaz, se encargó de agravar los malestares de tipo social agrario que existían en el país, fomentando la inequitativa distribución de las tierras.

No obstante que al inicio de su gobierno había enormes extensiones de terrenos baldíos que no habían sido adjudicados durante los periodos gubernamentales precedentes, el General Díaz, se dedicó a hacer vastas y extensas adjudicaciones, aprobando con esto el monopolio de la propiedad rústica en favor de las Compañías Deslindadoras, amparadas bajo los ordenamientos jurídicos vigentes en la época.⁽⁴⁰⁾

Cuando brotó el descontento en contra del gobierno del General Profririo Díaz, surgió de manera imperiosa una rebelión armada. El desacuerdo social que poco a poco se fue acrecentando, estuvo acaudillado por Francisco I. Madero, ferviente revolucionario de conciencia nacionalista y buenos propósitos, el cual no obstante sus ideales, no logró cumplirlos, o no valoró todas las circunstancias que el pueblo sojuzgado había sufrido por el régimen que derrocó.

La preocupación principal de Madero fue la sucesión presidencial, mismo que habiendo ocupado la presidencia y desterrado del país a Profririo Díaz, decretó el Plan de San Luis, en virtud de los diversos problemas

⁽⁴⁰⁾ GONZÁLEZ ROA, Raúl..., Op. Cit. pp. 80 a 83.

económicos y sociales que fueron aflorando, sin embargo el contenido de dicho Plan fue eminentemente político.

El Plan de San Luis no alcanzó el carácter pleno revolucionario y aunque en su artículo 3o. tocaba el problema agrario, lo enfocó de manera política, no obstante esto, fue lo suficientemente atractivo para la población campesina, ya que hablaba de restitución y reparto de tierras. Siendo lo agrario una cuestión urgente de resolver, la solución que se le estaba dando fue tibia y miedosa, pues se consideraba peligroso hablar o exponer ideas de expropiación de latifundios.⁽⁴¹⁾

El problema agrario existente en esta época conllevaba a una serie de conflictos de tipo humano-social, ya que la situación que guardaba el peón mexicano con respecto a los hacendados era esclavista. La evidencia de los hechos era imposible de negar; sin embargo, Madero, sin comprender su magnitud o sin querer darle la importancia que tenía, hizo una nítida insinuación del problema, dejando la solución en suspenso. A efecto de resolver la situación agraria existente, era necesario tomar medidas de tipo radical, como el hacer una distribución justa de la tierra sin otorgarle un respeto absoluto a la propiedad existente, situación que dió lugar a la intranquilidad del pueblo de la República Mexicana.

Con el incumplimiento de los postulados de la Revolución, surgieron nuevos brotes de sublevación y rebeliones por todo el país; en el sur fue el General Emiliano Zapata, quien postuló el famoso Plan de Ayala en el que señaló como urgente e inaplazable la expedita solución de la cuestión del reparto de la tierra; en el norte del país, el General Francisco Villa, con su proyecto de Ley Agraria; y posteriormente Don Venustiano Carranza con su primera Ley Agraria.⁽⁴²⁾

La situación agraria de la nación mexicana era un problema prioritario que requería urgentemente una solución, elevando el nivel moral y condición económica de la gente del campo, así como el aumento de la producción agrícola. Siendo en tal sentido la Revolución donde los campesinos

(41) FABILA, Manuel.... Op. Cit. pp. 209 a 213.

(42) LEMÚS GARCÍA, Raúl.... Op. Cit., pp. 194 a 196 y 206 a 210.

encontraron sus principales defensores, que deseaban la dignificación de un pueblo humillado por unos cuantos privilegiados.

La Revolución, movimiento político iniciado por los opositores del régimen dictatorial gobernante en esa época, termino siendo agrario-social, en el que se manifestó el estado crítico del agro mexicano y la exigencia radical de un cambio en cuanto a la ostentación de las tierras y la desproporción que esto creaba en la distribución de la riqueza.

Los auténticos dueños de las tierras participaron en el movimiento con su deseo tendiente a la reivindicación y justo reparto de las tierras, consiguiendo su objetivo al expedirse diversos documentos relativos al reparto equitativo de las tierras, vislumbrándose la figura de la dotación de ejidos y la restitución de tierras, las que posteriormente fueron contempladas en diversos ordenamientos jurídicos. El espíritu del campesino-revolucionario llegó a su meta, obteniendo el reconocimiento de un derecho a través de un respaldo jurídico que fue labrado a pulso, culminando con el famoso artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Atendiendo al espíritu inconforme del pueblo agrario mexicano en cuanto a la ostentación de las tierras en la época colonial, surgieron manifestaciones y brotes de violencia, al son del grito "Tierra y Libertad", que desembocaron en la Independencia de la Nación; sin embargo, más que dedicarse a resolver la problemática agraria, los dirigentes de esa época se abocaron a fines meramente políticos, que al cabo del tiempo cayeron en un régimen dictatorial, provocando el descontento de los más necesitados, en virtud de que la ostentación de las grandes extensiones de tierras seguía en manos de unos cuantos, aunado a esto se encontraba el descontento de grupos opositores al gobierno existente, conllevando a un movimiento revolucionario en donde se empieza a prestar debida atención al asunto agrario, siendo en esta época de donde se desprende el ánimo creado del artículo 27 Constitucional, contemplando a continuación una reseña de su origen.

Ya iniciada la Revolución, fue cuando se dió importancia al problema agrario, atendiendo a la necesidad de un justo y debido reparto de las tierras que se encontraban en manos de unos cuantos, los primeros tintes de una distribución de la tenencia de la tierra se dan con Don Francisco I. Madero, y su Plan de San Luis.

1.1.- PLAN DE SAN LUIS.

Promulgado por Madero el 5 de octubre de 1910, éste constituyó el primer documento oficial que introdujo al panorama nacional las cuestiones agrarias, mediante la figura de la restitución de tierras, estableciéndola en su artículo 3o., en los siguientes términos:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de

que se les despojo de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, se les exigirá a los adquieres de un modo tan inmoral o tan arbitrario o a sus herederos, que las restituyan a sus primitivos propietarios, quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos.¹⁽¹⁾

No obstante lo establecido en este postulado, más que agrario era eminentemente político; asimismo Madero erróneamente consintió pactar con los hábiles políticos del derrocado gobierno, echando todo por la borda, perdiendo por tal motivo fuerza y apoyo de los revolucionarios, quienes inconformes procedieron a reunirse, elaborando un nuevo manifiesto.

1.2.- PLAN DE AYALA.

Atendiendo a que el problema agrario que se había estado gestando desde la época colonial y agravado durante largo tiempo, el General Emiliano Zapata, como caudillo popular e inconforme con la actitud tomada por Madero, convocó a reunión en Villa de Ayala, a fin de confeccionar un nuevo plan hacia el 28 de noviembre de 1911, mismo que desconocía como Jefe de la Revolución a Francisco I. Madero; asimismo en su Cláusula Sexta establecía la exigencia de restituir las tierras, montes y aguas usurpadas a los pueblos y ciudades que tuvieran los títulos correspondientes a las propiedades y que hubieran sido despojados por sus antiguos opresores, en esta misma Cláusula contemplaba la creación de Tribunales Especiales en materia agraria, a efecto de que los usurpadores que se consideraran con derecho lo demostraran ante éstos. Siendo importante recordar que la norma jurídica agraria vigente, contempla ésta figura denominando los Tribunales Agrarios, mismos que en el siguiente Capítulo sean vistos.

En la Cláusula Séptima de este mismo Plan, se establecía la expropiación y fraccionamiento de latifundios para hacer dotaciones de fundos legales, ejidos, colonias, campos de servidumbres y de labor, para los pueblos y ciudades mexicanas, a los cuales los reconocía en estado de miseria,

(1) CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Derecho Agrario Mexicano*. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1989. p. 250.

considerando necesario su mejoramiento, prosperidad y bienestar. Este punto trascendió a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que contempla la acción de dotación, con la que se inició el proceso legal de reforma agraria.⁽²⁾

En sí los términos básicos de este documento resultaron relevantes en materia agraria, más aún, han formado parte del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la actualidad.

1.3.- PLAN DE GUADALUPE.

En la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, mediante este postulado se proclamó Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, desconociendo al gobierno de Victoriano Huerta. Este Plan contiene únicamente siete artículos, que no obstante la situación problemática prevaleciente en el campo, no hablaba de soluciones que lo atacaran, so pretexto de que era prematuro; sin embargo, la presión política y social sobre el asunto era de gran dimensión.⁽³⁾

1.4.- PLAN DE VERACRUZ.

En virtud de que Carranza en su primer postulado, en el que se declaró Primer Jefe, no contempló el problema agrario y a que en la Convención de Aguascalientes, aliados del villismo y zapatismo manifestaron la firme convicción de que debía atacarse en forma directa la problemática agraria como principal causa del movimiento revolucionario, en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, el gobierno Constitucionalista representado por Venustiano Carranza procedió a expedir famosas adiciones al Plan de Guadalupe, conocidas como Plan de Veracruz, mismo que en su artículo 2o. señalaba:

(2) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Sistema Agrario Constitucional*. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1981. pp. 243 a 245.

(3) FABILA, Manuel..., *Op. Cit.*, pp. 243 a 245.

"Art. 2o.- El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; ..." ⁽⁴⁾

Este documento terminó siendo uno de los antecedentes de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, con la cual el gobierno dió cumplimiento a sus promesas revolucionarias de "CONSTITUCIÓN Y REFORMAS"

Carranza resultó un auténtico revolucionario y agrarista convencido, al constituir uno de los documentos más importantes y preciados del movimiento revolucionario, mismo que estableció la ruta en el agrarismo mexicano.

1.5.- LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Esta Ley, la primera agraria del país, estableció la pauta de la Reforma Agraria, concretando los términos de la lucha campesina por la obtención de una porción de tierra.

Ley de mérito histórico, que polarizó las inquietudes y esperanzas del campesino mexicano, justificando el movimiento revolucionario y estableciendo bases firmes para una justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando los latifundios y la servidumbre de los campesinos.

El crédito de haber redactado tan importante documento se le debe al ilustre abogado Luis Cabrera, reformador social de su tiempo, quien en términos claros y con un profundo conocimiento de la materia, escribió la exposición

⁽⁴⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., pp. 254 a 258.

de motivos de dicha Ley, en la que de manera esencial expresó el problema del agro mexicano desde sus inicios, en los siguientes términos:

"CONSIDERANDO: Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo al que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores; ..."⁽⁵⁾

La Ley Agraria del 6 de enero consta de 12 artículos, mismos que el Maestro Lemús sintetiza de la siguiente manera:

"En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitados por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos; señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y los Gobiernos de los Estados, pero faculta también a los Jefes Militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios."⁽⁶⁾

Lo anterior constituye lo que actualmente se conoce como Magistraturas Agrarias, es decir, órganos autónomos encargados de la aplicación de la norma agraria en pro de la justicia agraria.

Tal vez el único error que tuvo la Ley en comento, fue el haber puesto en manos de los Jefes Militares su aplicación; pero su trascendencia social

⁽⁵⁾ FABILA, Manuel..., Op. Cit., p. 270.

⁽⁶⁾ LEMUS GARCÍA, Raúl..., Op. Cit., pp. 191 y 192.

económica y política se elevó a rango constitucional en el artículo 27, en 1917, estableciendo el principio de reparto de la tierra y restitución de la misma, iniciando así la llamada Reforma Agraria.

1.6.- LEY VILLISTA (24 de mayo de 1915).

Esta Ley fue expedida en la ciudad de León, Guanajuato, por el General Francisco Villa. Se ha considerado importante el análisis del presente manifiesto, ya que da a conocer el sentimiento agrario de la parte norte de nuestro país; mientras en el sur la principal preocupación fue la restitución y dotación del ejido para el pueblo, el ideal de la gente del norte era la creación de la pequeña propiedad con extensión suficiente para sostener una explotación agraria razonable.

El Lic. Jesús Silva Herzog, resume la Ley Villista en 7 puntos:

I.- Se deja a los Estados, fundamentalmente la resolución del problema agrario, incluyendo el financiero.

II.- Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, mediante indemnización.

III.- El término mediante indemnización no se compagina del todo con el contenido del artículo 11, en el cual se dice que no podrán ocuparse los terrenos sin que antes hayan sido pagados.

IV.- Se ordena que la extensión de las parcelas no deba pasar de 25 hectáreas, y que deberán ser pagados por los adquirentes.

V.- En el artículo 4o. se determina que también se expropiaran por razones de utilidad pública los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes.

VI.- Al Gobierno Federal se le señalan funciones secundarias.

VII.- La idea fundamental de la Ley es la de crear una clase rural relativamente acomodada.⁽⁷⁾

(7) SILVA HERZOG, Jesús. *Historia de la Revolución Mexicana*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973. p. 227.

2.- NACIMIENTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y REFORMAS.

En la vida agraria mexicana el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana ha sido la piedra angular de la reglamentación de la tenencia de la tierra en el país, por lo que es importante el realizar un análisis del nacimiento y modificaciones del mismo para que sirva como punto de partida para abordar el tema central de este trabajo.

2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

Teniendo su antecedente directo en la Revolución Mexicana, como lógica reacción al régimen dictatorial existente en el que se manifestaron las condiciones de miseria, hambre e inseguridad del pueblo que habitaba en el campo, así como los obreros de las fabricas, quienes terminaron dando fuerza al movimiento revolucionario como su bandera de lucha, fueron dictados diversos Planes por sus dirigentes, siendo plasmado el espíritu, el sentir y la ideología en la Constitución de 1917 y sus postulados en el artículo 27 de la misma.

Obteniendo su triunfo el movimiento revolucionario, y atendiendo a la necesidad de dictar un orden jurídico constitucional, el 14 de septiembre de 1916 se convocó a un Congreso Constituyente, el cual quedo formalmente instalado el 1o. de diciembre del mismo año.

El Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, envió al Congreso un proyecto de reforma; sin embargo los derechos fundamentales del campesino mexicano fueron consagrados casi al final del Congreso Constituyente, siendo de gran trascendencia el proyecto del artículo 27, en el que participó el Ing. Pastor Rouax, entre otros, mismo que fue presentado al Pleno del Congreso Constituyente en la Sesión del 25 de enero de 1917.⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ VALLE ESPINOSA, Eduardo. *El Nuevo Art. 27*. Editorial Nuestra. México, 1992. pp. 27 a 34.

La Constitución Política Mexicana fue promulgada el 5 de febrero de 1917, que dentro de sus postulados logró por primera vez perpetuar a nivel supremo los derechos campesinos. Los principios reguladores establecidos en el artículo 27, dictado por el Congreso, en términos generales establecía:

1.- A la Nación como propietaria originaria, misma que podía transmitir el dominio, para la constitución de la propiedad privada.

2.- La expropiación por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

3.- Capacidad para interponer modalidades a la propiedad privada, conforme al interés público.

- Regulación del aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de apropiación.

- Fraccionamiento de grandes extensiones de tierras, para el desarrollo de la pequeña propiedad.

- Creación de nuevos centros de población agrícolas.

- Dotación a los pueblos, rancherías y comunidades, en cantidades suficientes.

- Confirmación de dotaciones hechas conforme a la Ley del 6 de enero de 1915.

4.- Reconocimiento del dominio directo de la Nación de minerales, que constituyeran depósitos de naturaleza distinta a los componentes de terrenos.

5.- Propiedad de la Nación de las aguas y mares territoriales en las extensiones y términos del derecho Internacional, así como de las lagunas y esteros, de playas, lagos interiores y arroyos, etc.

6.- Considerando inalienable e imprescriptible el derecho consagrado en los dos puntos anteriores; pudiendo otorgarse en concesión por el Gobierno Federal en favor de particulares o sociedades civiles o comerciales.

7.- Enumeración de sujetos capaces de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, en los siguientes términos:

I.- Mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas. Los extranjeros con la misma capacidad de adquirir dicho derecho, con la primicia de convenir ante la Secretaría de Relaciones.

II.- Las asociaciones religiosas consideradas imposibilitadas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces. Siendo propiedad de la Nación los templos dedicados al culto público.

III.- Las instituciones públicas o privadas de beneficencia, con capacidad para adquirir terrenos necesarios para el cumplimiento de su objeto social.

IV.- Se le desconoce capacidad para poseer o administrar fincas rústicas a las sociedades comerciales.

V.- Los bancos debidamente autorizados, con capacidad para obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas o rústicas, siendo los bienes raíces los exclusivamente indispensables para su objeto social.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de hecho o que por derecho se encontraran en estado comunal, se les concedió el derecho y capacidad para disfrutar en común de tierras, aguas y bosques que les pertenecieran o se les hubieran restituido conforme a la Ley del 6 de enero de 1915.

VII.- Los Estados, Distrito Federal y territorios, así como a los Municipios, con capacidad para adquirir y poseer bienes raíces suficientes para los servicios públicos.

8.- La Federación y los Estados con capacidad para determinar los casos de utilidad pública de la propiedad particular, mediante la expedición de leyes.

9.- Declaración de nulidad de todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia,

transacción, enajenación o remate que hubieran privado parcial o totalmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás existentes a esa fecha, desde la expedición de la Ley del 25 de junio de 1856.

- Las privaciones hechas atendiendo a este precepto, con derecho a ser restituidas con arreglo a la Ley del 6 de enero de 1915.
- Respeto a las titulaciones hechas con arreglo a la Ley del 25 de junio de 1856 y a las posesiones por más de 10 años, que no excedieran de 50 hectáreas.

10.- Procedimiento judicial atendiendo a la capacidad de ejercicio de la Nación, para hacer valer las acciones contempladas en el propio artículo.

11.- Expedición de leyes por parte del Congreso y Legislaturas de los Estados para el fraccionamiento de los latifundios.⁽⁹⁾

Reconocida a nivel Constitucional la propiedad de la tierra y la distribución que de esta podía hacer el Estado a los pueblos, congregaciones, etc., la realidad cambiante fue imponiendo la necesidad de reformas, modificaciones y adiciones al artículo 27 de la Carta Magna.

2.2.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE ENERO DE 1932.

Atendiendo a que la Ley del 6 de enero de 1915 fue considerada parte integrante del artículo 27 constitucional, mediante decreto del 23 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial el 15 de enero de 1932, se reformó el texto del artículo 10 de la referida Ley, en lo relativo a las disposiciones de la interposición del juicio de amparo por los particulares en los casos de afectación de sus propiedades.

⁽⁹⁾ FABILA, Manuel.... Op. Cit., pp. 307 a 311.

En virtud de las disposiciones de orden jurídico que regulaban el fraccionamiento de latifundios pertenecientes a particulares, éstos al ser afectados por resoluciones de dotación y/o restituciones de tierras y aguas, recurrían con excesiva frecuencia al juicio de garantías, en el que la Suprema Corte de Justicia se veía obligada a otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a los propietarios que habían sido privados de sus tierras (supuestamente de manera ilegal), sujetándose a los defectos de las leyes y reglamentos o por abusos de las autoridades ejecutoras, sucediendo en múltiples casos que los pueblos a los que se les habían concedido tierras y aguas en dotación, y que poseían y usufructuaban, se les obligaba a reintegrarlas a sus antiguos propietarios.

La situación sembró inquietud en el campo, ya que la Suprema Corte trató de negar a los propietarios el Juicio de Garantías, fundándose en que el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, concedía la posibilidad de recurrir a los "Tribunales", a deducir sus derechos de propiedad dentro de un término legal de un año y mientras no se agotara ese recurso, no procedería el amparo.

No obstante lo anterior, en lugar de resolverse la problemática, se complicó, pues conforme se difundió, los terratenientes afectados tuvieron un pretexto más para entorpecer los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas.

A fin de resolver el problema, fue dictada la reforma en comento, en la que se les negaba a los propietarios afectados por resolución de dotación o restitución que se hubieran dictado en favor de los pueblos o que en el futuro se dictaran, recurrir a algún derecho o recurso legal ordinario o el extraordinario del amparo, teniendo sólo el derecho a acudir, dentro del plazo de un año, ante el Gobierno Federal para que les pagara la indemnización correspondiente.

A pesar de que en dicha disposición parecían quedar comprendidos "todos los propietarios afectados", la propia reforma prevenía una garantía en favor de los "pequeños propietarios" que se ajustaban a los límites de dicha propiedad, mismos que se dejaban fuera de afectación, encomendando a

las Comisiones Locales, la Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación o restitución, que dicho tipo de propiedades no figuraran al momento de fundar su acción, siendo en caso contrario, responsables por incurrir en violaciones constitucionales.⁽¹⁰⁾

Las reformas sufridas por el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, pasaron a ser parte de las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional, de conformidad con el decreto de reformas y adiciones al propio artículo en 1934, mismo que a continuación se comenta; asimismo, estas fracciones fueron objeto de adiciones por el decreto de 1947, mediante el que se reconocieron 100 has. de tierras de riego o sus equivalentes como pequeña propiedad individual y el otorgamiento de Certificados de Inafectabilidad, respectivamente. Amas fracciones permanecieron vigentes hasta principios de 1992, desapareciendo en virtud de que en términos de las penúltimas reformas al 27 Constitucional, se dió fin al reparto de tierras y por ende dicha disposición dejó de tener razón de ser.

2.3.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1934.

Este decreto, que reformó el artículo 27 Constitucional, suprimió del párrafo noveno la disposición relativa a que la Ley del 6 de enero de 1915 continuara como Ley Constitucional. Asimismo, en su artículo único transitorio abrogó la citada ley, siendo incorporadas en diversas fracciones del artículo 27 algunos términos establecidos en la misma.

Una de las modificaciones sufridas por el 27 en el decreto de 1934, fue al párrafo tercero, consistente en el respeto a la "propiedad agrícola en explotación", atendiendo al principio de la función social que desempeñaba la producción, ya que una pequeña propiedad ociosa no justificaba su derecho.

⁽¹⁰⁾ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.... Op. Cit... pp. 151 y 153.

Las adiciones hechas a este párrafo en el decreto en comento, actualmente no se encuentran dentro del texto Constitucional, atendiendo a que la justificante de las pequeñas propiedades de encontrarse en explotación, ya no es necesaria, en virtud de que la función social que implicaba el reparto de tierras a los núcleos de población se ha finiquitado, así como que la dotación de tierras a éstos. De igual manera, es de mencionar que este párrafo fue adicionado mediante decreto emitido en 1976, en el que se reconoció la potestad del Estado para afectar recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento del nivel de vida de la población; así como por las reformas al artículo 27, de 1987 dentro de las que se determinó la obligación del Estado de contar con reservas naturales y la conservación del equilibrio ecológico; estas dos últimas adiciones se mantienen en el texto Constitucional, atendiendo a su importancia, en el desarrollo y bienestar nacional y de su población.

Por otra parte, el artículo 27 original reconocía el derecho a dotación de los pueblos, rancherías, comunidades y congregaciones, siendo adoptado en la reforma el criterio de "núcleos de población".

La fracción VIII del artículo 27, repitió lo relativo a las nulidades que se encontraban contenidas en el párrafo nueve del texto original, siendo únicamente su redacción más clara y sistemática. Asimismo, el párrafo noveno cambió su texto como se apuntó al principio, incorporando en el artículo reformado, de manera casi literal, el contenido del artículo 2o. de la Ley abrogada, relativo a la división o reparto de tierras que se hubieran hecho con apariencia de legítimas y a la tentativa de nulidad, mediante solicitud de tres cuartas partes de los pobladores del lugar, en posesión de una cuarta parte, o viceversa, pasando a ser la fracción IX.

Respecto a las fracciones VIII y IX, ambas se mantienen en sus términos en el artículo 27 vigente, siendo de considerar que las nulidades que en éstas se prevén, mantienen una garantía de legalidad para los auténticos dueños de las tierras; no obstante, que al cabo de tanto tiempo de vigencia, su aplicación puede resultar incierta.

El artículo 3o. de la Ley del 6 de enero de 1915 relativo a la dotación de

tierras para la constitución de ejidos, término siendo incluido, con algunas variantes no esenciales, en la fracción X de artículo 27 reformado.

Dicha fracción X, sufrió una en el decreto de 1947, reconociendo una superficie de 10 has. de riego o sus equivalentes por unidad de dotación individual; actualmente no se encuentra derogada del texto del artículo 27, en virtud de que las dotaciones de ejidos a los núcleos de población ha culminado, de conformidad con las reformas de 1992.

El artículo 27 reformado cambió sustantivamente la organización de autoridades agrarias, quedando comprendidas en la fracción XI, en la que se creó una Dependencia emanada directamente del Gobierno Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución, siendo en tal sentido creado el Departamento Agrario; asimismo, fue también facultado un Cuerpo Consultivo y Comisiones Mixtas, las cuales se encontraban contempladas por la Ley del 6 de enero de 1915, como Comisión Nacional Agrarias y Comisiones Locales respectivamente; incluyendo a los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales, siendo esta disposición correlativa a la contenida en el artículo 4o. de la Ley abrogada mediante este decreto.

Cabe mencionar, que respecto a la fracción XI el cambio es notorio al crear una Dependencia agraria directa del Ejecutivo Federal, misma que desembocó primeramente en el llamado Departamento Agrario y que con el tiempo paso a ser la Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente existente, pero únicamente con la facultad para desahogar los expedientes agrarios instaurados antes de las reformas de 1992. Asimismo, se estableció una autoridad interna en los núcleos agrarios, denominada Comisariado Ejidal, cuando culminaba la acción agraria de dotación.

Por último, respecto a esta fracción XI, la misma ha sido derogada en los mismos términos que la anterior fracción por el decreto de 1992, puesto que las autoridades que en aquella se preveían para la instauración y consecución de los procedimientos agrarios ya no tienen cabida, atendiendo a que la norma distributiva ha culminado su objetivo, por lo que no tendría razón de ser; sin embargo, de conformidad con el artículo 3o. transitorio del

decreto de reformas y adiciones en materia agraria al multicitado artículo 27 Constitucional, las autoridades y procedimientos reconocidos por las fracciones recién comentadas, quedan habilitadas para el desahogo de los expedientes agrarios que se encontraran en trámite, al momento de entrada en vigor de las disposiciones del decreto de 1992.

En cuanto a las establecidas fracciones XII y XIII en el artículo 27, por este decreto, relativas a los procedimientos agrarios de dotación y restitución, no obstante haber sido redactados de mejor forma y contener nuevas normas procedimentales, su contenido fue muy semejante al de los artículo 6, 7 y 8 de la Ley del 6 de enero de 1915.

Asimismo, de estas fracciones, la primera de ellas fue modificada mediante el decreto de 1974, suprimiéndose de su texto la palabra territorios federales, en virtud de haber cambiado los dos últimos a entidades federativas. Sin embargo, las fracciones XII y XIII, se encuentran derogadas del texto Constitucional, de conformidad con las reformas de 1992 y atendiendo a la culminación del reparto masivo de tierras; asimismo, su aplicación retroactiva, se da de conformidad con el anteriormente comentado artículo 3o. transitorio de dicho decreto.

Respecto a las fracciones XIV y XV, el Decreto en mención incorporó la denegación del Juicio de Garantías y la prohibición de afectar pequeñas propiedades por parte de las autoridades encargadas de los trámites agrarios, misma cuestiones que se encontraban contempladas en el artículo 10 de la Ley abrogada por este propio decreto.

Cabe mencionar, que ambas fracciones fueron objeto de reformas por el decreto de 1947, mediante el cual se suprimió de sus textos las palabras territorios federales. Asimismo la fracción XIV ha sido derogada en el texto Constitucional, de conformidad con el decreto de 1992, atendiendo a que las pequeñas propiedades ya no son susceptibles de afectación agraria, puesto como ya se ha comentado las acciones agrarias han dejado de existir, en virtud de la culminación del reparto masivo de tierras. En cuanto a la fracción XV, la misma continúa formando parte del artículo 27, no obstante

que fue objeto de modificaciones por el mismo, desapareciendo de su texto de la prohibición de afectar pequeñas propiedades.

El artículo 12 de la Ley Constitucional abrogada, encomendaba a una ley reglamentaria la determinación en que habían de quedar los terrenos devueltos o adjudicados a los pueblos, siendo mientras tanto disfrutados en común. La fracción XVI del artículo 27 reformado por este decreto, modificó ese criterio, estableciendo la adjudicación individual en los núcleos de población, al momento de ejecutar la Resolución Presidencial que les concediera tierras.

Atendiendo a que ya no se harán más dotaciones de tierras, de conformidad con la norma Constitucional vigente, es por demás que hubiera prevalecido la fracción XVI, misma que fue derogada por las reformas en materia agraria de 1992, ya no habrá más ejecuciones de Resoluciones Presidenciales, en las que se deban hacer fraccionamiento de las tierras de adjudicación individual.

El párrafo once del artículo 27 Constitucional primitivo, se cambió casi en términos exactos a la fracción XVII. Es de considerar que esta fracción ha prevalecido vigente en la Carta Magna, con una modificación mediante el decreto de 1974, en la que de su texto se suprimió la palabra territorios federales; asimismo, de conformidad con las reformas Constitucionales en materia agraria de 1992, dicha fracción ha sido objeto de adecuaciones, conforme a las condiciones jurídicas previstas para el medio rural agrario, en lo relativo al fraccionamiento de excedentes de propiedades.

Finalmente, la fracción XVIII repitió textualmente el párrafo doce del artículo 27 original, relativo a la revisión de contratos y concesiones de tierras y aguas, que hubieran propiciado acaparamiento de tierras en perjuicio del interés público.⁽¹¹⁾

Esta última fracción adicionada mediante el decreto en comento, en la actualidad sigue formando parte del artículo 27 Constitucional de manera

⁽¹¹⁾ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.... Op. Cit., pp. 155 a 164.

inmodificada, con la misma peculiaridad que las fracciones VIII y IX, del propio artículo.

2.4.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE DICIEMBRE DE 1937.

Este Decreto consistió específicamente en la adición de un párrafo a la fracción VII del artículo 27 Constitucional, atendiendo a los múltiples conflictos de límites de terrenos comunales, esta consistió en hacer de competencia del Ejecutivo Federal la resolución de los conflictos cualquiera que fuera su origen. En caso de que alguna de las partes se encontrara inconforme ante la resolución, podrían recurrir ante la Suprema Corte sin perjuicio de la ejecución inmediata.⁽¹²⁾

Cabe mencionar que la fracción adicionada mediante este decreto, en la actualidad sigue formando parte del artículo 27 Constitucional; sin embargo, su texto ha cambiado substancialmente, en virtud de que en un principio reconocía la capacidad de los núcleos en estado comunal de hecho o por derecho a disfrutar en común de sus tierras, aguas y bosques, y mediante este decreto facultaba al Ejecutivo Federal para resolver conflictos de límites; en la actualidad, conforme a las reformas al artículo 27 hechas en 1992, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población, la protección de la integridad de las comunidades indígenas, al igual que la capacidad de asociación.

2.5.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 1940.

La expedición de este Decreto atendió a la expropiación petrolera, realizada por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, misma en la que en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional declaró que en materia de petróleo la explotación exclusiva correspondía a la Nación, así como la prohibición de

(12) VALLE ESPINOSA, Eduardo... Op. Cit., p. 49.

otorgar concesiones⁽¹³⁾. Este decreto evidentemente no es de carácter agrario; siendo de comentar que fue objeto de adición, por el decreto publicado en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1960, en el que se reconoció la facultad exclusiva de la Nación en materia de energía eléctrica; asimismo, por el decreto de reformas al artículo 27 de la Carta Magna de 1974, de dicho párrafo fue suprimida la palabra territorios federales; actualmente el mismo se encuentra vigente en el texto Constitucional, prevaleciendo en éste, en virtud de la importancia que reviste para la Federación el mantener el bienestar y seguridad de su población en el ámbito relativo.

2.6.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE ABRIL DE 1945.

Este Decreto contiene una reforma al párrafo quinto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el que se consideró como propiedad de la Nación los recursos hidráulicos con miras a facilitar su aprovechamiento de uso común. Este párrafo fue adicionado mediante el decreto publicado el 20 de enero de 1960, mediante el que se reiteraron y reafirmaron sus postulados, con una redacción más precisa. A la fecha sigue formando parte del 27 Constitucional vigente, en virtud de que las como un recurso del territorio nacional, debe ser regulado por ésta, para el debido aprovechamiento del mismo, en favor de toda la población de la República Mexicana.⁽¹⁴⁾

2.7.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE FEBRERO DE 1947.

Después que durante más de 10 años no había sido reformado el artículo 27 Constitucional en lo relativo al agro mexicano, en atención a diversas críticas, así como ponencias que manifestaron la necesidad de un cambio al orden constitucional agrario, en el período del Presidente de la República

(13) VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., p. 50.

(14) Idem. pp. 50 y 51.

Miguel Alemán, el 31 de diciembre de 1946 se expidió un decreto de reformas, mismo que en términos esenciales establecía:⁽¹⁵⁾

- La ampliación de extensión de la superficie por unidad de dotación individual a 10 hectáreas de terrenos de riego o sus equivalentes.
- El otorgamiento y expedición de Certificados de Inafectabilidad a pequeños propietarios agrícolas o ganaderos.
- El aumento a la superficie de la pequeña propiedad a 100 hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otras calidades, al igual que el respeto a las tierras que aumentarían en proporción, atendiendo a que fueran mejoradas. Asimismo, la ostentación de la superficie necesaria para el mantenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en menor.

Las reformas contenidas en este Decreto resultaron consistentes, siendo modificadas en sus términos las fracciones X, XIV y XV, comprendiendo ampliación de la superficie de tierras tanto de la unidad de dotación individual, como la de la pequeña propiedad; así mismo, se concedió el otorgamiento de Certificados de Inafectabilidad a pequeños propietarios, pudiendo en caso de indebida afectación interponer el Juicio de Amparo.

Es de referencia decir que se encuentran derogadas las fracciones X y XIV en el artículo 27 de la Carta Magna, de conformidad con el decreto de reformas en materia agraria de 1992, atendiendo que las mismas formaban parte de las normas reguladoras de la distribución de la tenencia de las tierras en el territorio mexicano, como anteriormente ha quedado señalado. En cuanto a la fracción XV, como ya se dijo, actualmente se encuentra vigente en el texto Constitucional; sin embargo, su contenido en el ámbito agrario y su reconocimiento a los núcleos de población ha madurado en su contexto.

(15) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.... Op. Cit., pp. 165 a 170.

2.8.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE DICIEMBRE DE 1948.

Este Decreto atañe a la adición hecha a la fracción I del artículo 27, a efecto de que los estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles para la instalación de sus embajadas, bajo los principios de interés públicos y reciprocidad:

"El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones."⁽¹⁶⁾

El contenido de esta fracción, con la adición sufrida por el decreto en comento, sigue formando parte del texto Constitucional vigente, como parte integrante de las normas establecidas en el derecho internacional de reconocimiento y reciprocidad de un país a otro.

2.9.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ENERO DE 1960.

Mediante este Decreto fue incorporado lo relativo a las plataformas continentales y sus recursos a la propiedad de la Nación, así como de las aguas interiores, el mar territorial, y el espacio aéreo, dentro del párrafo cuarto; de igual forma, fueron reafirmados y precisados los postulados de los párrafos quinto y sexto del propio artículo 27 Constitucional. Esta adición fue complementada con la hecha al artículo 42 y 48 de la propia Carta Magna.⁽¹⁷⁾

(16) VALLE ESPINOSA, Eduardo.... Op. Cit., p. 53.

(17) Idem. p. 53.

2.12.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE FEBRERO DE 1975.

A fin de que sólo correspondiera a la Nación, en forma directa, el aprovechamiento de los combustibles nucleares y la regulación de su aplicación, así como su utilización con fines exclusivamente pacíficos, siendo adicionado el séptimo al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana en dichos términos, recorriéndose el texto original de este párrafo al octavo. Cabe señalar, que el párrafo en comento, se mantiene vigente en el texto del 27 vigente, atendiendo a la importancia que tiene para la seguridad nacional el restringir la utilización de los recursos de que se trata.⁽²⁰⁾

2.13.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE FEBRERO DE 1976.

Mediante este decreto se adicionó el párrafo octavo, en lo relativo al establecimiento de la llamada zona económica exclusiva a 200 millas náuticas, a partir de la línea de base de la que se mide el mar territorial; es de mencionar, que su texto que fuera en un principio el de el párrafo séptimo, paso a ser, por este decreto el noveno del texto del Constitucional de su artículo 27. El mismo en la actualidad se encuentra vigente el en texto Constitucional, como parte de las disposiciones de orden internacional que permiten el respeto al derecho soberano del Estado.

2.14.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE FEBRERO DE 1976.

Este Decreto adicionó parte del texto al párrafo tercero, consistente en la potestad del Estado para afectar los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento del nivel de vida de la

⁽²⁰⁾ VALE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit. pp. 58 y 59.

población rural y urbana, así como la planeación y regulación de los centros de población (asentamientos humanos).⁽²¹⁾

Es de comentar, que este párrafo fue adicionado mediante el decreto expedido en 1987, por el que se estableció la llamada reserva y restauración del equilibrio ecológico; asimismo, se encuentra vigente en la Carta Magna, considerando la obligación gubernamental de otorgar bienestar a la población.

2.15.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983.

Mediante decreto del 2 de febrero de 1983, se adicionaron las fracciones XIX y XX al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, mismas fracciones que se establecieron en los siguientes términos:

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

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo Nacional. y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."⁽²²⁾

Estas dos fracciones son puntos preliminares de las reformas que en materia agraria se hicieron al artículo 27 Constitucional en 1992, mismas que se verán más adelante. En la primera de ellas se estableció la declaración del Estado de disponer las medidas necesarias a fin de otorgar

⁽²¹⁾ VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., pp. 60 y 61.

⁽²²⁾ Idem. p. 62.

una expedita y honesta impartición de justicia agraria, permitiendo la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, no obstante que dicha impartición, en este decreto quedó aún encomendada a una autoridad administrativa. Asimismo, la fracción XX enfoca el desarrollo rural integral, para garantizar el bienestar de la población campesina y más que nada su participación en el desarrollo nacional.

Ambas fracciones siguen formando parte del 27 de la Carta Magna; siendo de comentar que la fracción XIX fue objeto de adiciones en el decreto de 1992, destacando la creación de Tribunales Agrarios para la impartición de justicia y de un órgano de procuración de justicia agraria.

2.16.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE AGOSTO DE 1987.

Mediante este Decreto fue reformado el párrafo tercero del artículo 27, conjuntamente con una adición a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional; relativa a la reservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta fracción fue modificada mediante el decreto de reformas y adiciones en materia agraria de 1992, suprimiendo de su texto lo relativo a la dotación de tierras a los núcleos de población, atendiendo al finiquito del reparto agrario de tierras agrícolas.

2.17.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL ANTES DE LAS REFORMAS DEL 3 DE ENERO DE 1992.

El antepenúltimo decreto que modificó el texto del artículo 27 de la Carta Magna, fue el de 1983, mismo que se conservó en esos términos hasta principios del año de 1992; regulando la vida del agro mexicano, con el fundamento rector del Constituyente de 1917, en cuanto a lo relativo al Reparto de Tierras, el derecho a la posesión de la propiedad rural, las

formas de organización de la producción, etc., encontrándose establecido de la siguiente manera:

1.- En cuanto a la propiedad de las tierras y aguas territoriales, originalmente como pertenecientes a la Nación.

2.- La expropiación bienes, por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

3.- La Nación en todo tiempo con el derecho a:

- Imponer las modalidades necesarias a la propiedad privada.
- Regular el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Distribuir equitativamente la riqueza.
- Lograr el desarrollo equilibrado y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Debiendo dictar las medidas necesarias para:

- Ordenar y organizar los asentamientos humanos.
- Establecer provisiones de tierras, aguas y bosques para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Mantener y restaurar el equilibrio ecológico.
- Fraccionar los latifundios.
- Organizar y procurar la explotación colectiva en los ejidos y comunidades.
- Crear nuevos centros de población ejidal.
- Otorgar a los núcleos de población dotación de tierras.
- Respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación.

4.- El dominio directo de la Nación de todos los recursos naturales, plataformas continentales, zócalos submarinos, minerales, sustancias de vetas, mantos, masas o yacimiento de depósito diferentes a los de la tierra. Así como el espacio aéreo situado en el territorio nacional, conforme a los términos establecidos en el derecho internacional.

5.- Reconoce como propiedad de la Nación:

- Las aguas de los mares territoriales, lagunas, esteros, lagos, corrientes intermitentes y sus afluentes.

- Las aguas del subsuelo son susceptibles de apropiación por particulares, a través de medios artificiales, salvo exigencias de interés público.

Se facultad al Ejecutivo Federal para reglamentar la extracción o utilización de agua; así como la expedición de declaratoria de veda.

6.- En los casos contenidos en los dos párrafos anteriores (4 y 5), el dominio de la Nación es considerado como inalienable e imprescriptible, siendo susceptible de aprovechamiento por particulares mediante concesión del Ejecutivo Federal.

- La explotación del petróleo, carburo de hidrógeno y de energía eléctrica, llevada a cabo únicamente por la Nación.

7.- El aprovechamiento de los combustibles nucleares, exclusivamente por la Nación.

8.- La Nación en el ejercicio de su derecho de soberanía, determina una zona exclusiva de 200 millas náuticas.

9.- Reconocimiento de capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, de conformidad con las siguientes prescripciones:

I.- Los mexicanos por nacimiento o naturalización. Los extranjeros, mediante convenio celebrado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

II.- Las asociaciones religiosas, sin capacidad para adquirir, poseer, ni administrar bienes raíces, ni contar con capitales impuestos sobre ellos. Reconocimiento a la acción popular, para denunciar el conocimiento de bienes que tuvieran por sí o por interpósita persona dichas asociaciones; pasando en su caso, al dominio de la Nación; siendo también considerados los templos dedicados al culto público como propiedades de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, con un objeto lícito, con derecho a adquirir los bienes raíces necesarios para sí; pudiendo

adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, durante un plazo no excedente de 10 años.

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, con capacidad para adquirir, poseer o administrar la extensión de tierras estrictamente necesarias para su establecimiento o servicios, que no sean para usos agrícolas.

V.- A los bancos autorizados, con capacidad para tener capitales impuesto sobre propiedades urbanas y rústicas, conforme a las leyes de instituciones de crédito, no debiendo tener o administrar más bienes raíces que los necesarios.

VI.- Fuera de las corporaciones referidas en las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población, ninguna otra corporación con capacidad para tener en propiedad o administración bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, más que los edificios destinados al objeto de la institución de que se trate.

- Los Estados y el Distrito Federal, así como los Municipios con capacidad plena para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios.

- En sus respectivas jurisdicciones, la Federación y los Estados con capacidad de determinar los casos de utilidad pública de la propiedad privada.

- La Nación en todo tiempo tiene la facultad de hacer efectivas las acciones establecidas en el artículo, mediante procedimiento judicial.

VII.- Los núcleos con estado comunal de hecho o por derecho, con capacidad para disfrutar en común de sus tierras, aguas y bosques.

- Las controversias por límites de terrenos comunales, de competencia federal, debiendo la autoridad correspondiente abocarse al conocimiento de la misma, proponiendo una resolución definitiva a la que las partes, en caso de inconformidad, con capacidad para reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIII.- Declaración de nulidad de:

a) Las enajenaciones realizadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856.

b) Las concesiones, composiciones o ventas realizadas desde el 1o. de diciembre de 1876, por la Secretaría del Fomento y Hacienda, con las que se hubieran invadido y ocupado ilegalmente terrenos o ejidos de los pueblos.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates realizadas durante el período a que hace referencia el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades.

- Con excepción de las nulidades anteriores, las tierras tituladas con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas por más de diez años, cuando la superficie no excediera de 50 hectáreas.

IX.- Cuando con apariencia de legítima se hubieran realizado divisiones o repartos entre vecinos de algún núcleo y se encontrara error o vicio, mediante solicitud de 3/4 partes de los vecinos en posesión de 1/4 parte de terreno, o viceversa, con posibilidad de nulificarse.

X.- Los núcleos de población carentes de ejido, con derecho a ser dotados con extensiones de tierras y aguas necesarias, debiendo en su caso expropiarse por cuenta del gobierno federal.

XI.- Para lo observancia de las disposiciones del propio artículo y leyes reglamentarias, se creó:

- Una Dependencia directa del Ejecutivo Federal.
- Un Cuerpo Consultivo.
- Una Comisión Agraria Mixta.
- Comités Particulares Ejecutivos.
- Comisariados Ejidales para cada núcleo de población.

XII.- Las solicitudes de dotación o restitución, debían presentarse directamente ante los gobernadores, quienes previo el procedimiento de las Comisiones Agrarias Mixtas, aprobaban dictamen y otorgaban posesión inmediata de las superficies de que se tratara. Asimismo, el expediente se debía enviar al Ejecutivo Federal, previo análisis del Cuerpo Consultivo para su Resolución.

XIII.- La Dependencia (S.R.A.) y el Cuerpo Consultivo, con la obligación de dictaminar respecto a la aprobación, rectificación o modificación de los expedientes enviados por las Comisiones Agrarias Mixtas, debiendo informar al Presidente de la República, al que se le otorgaba en esta fracción la jerarquía de autoridad máxima en materia agraria, mismo que dictaba Resoluciones Presidenciales.

XIV.- Los propietarios afectados por Resoluciones, sin derecho a recurso legal ordinario ni a promover el amparo; sólo con el derecho de acudir ante el Gobierno Federal para el pago indemnizatorio correspondiente, dentro de un año, a partir de la publicación de la Resolución.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, con certificados de inafectabilidad, con derecho a promover el juicio de garantías contra la privación o afectación de sus tierras.

XV.- Las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, con cargo de responsabilidad en caso de afectar propiedades agrícolas o ganaderas en explotación, por violación constitucional.

La superficie de la pequeña propiedad agrícola, considerada de 100 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes, 150 en cultivo de algodón, 300 en plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

La pequeña propiedad ganadera, considerada la que no excediera la superficie para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor.

La pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, y mejorada la calidad de sus tierras, no susceptible o sujeta a afectación, aún excediendo el máximo señalado por la propia fracción.

XVI.- Al momento de que se ejecutara una Resolución Presidencial, se debían fraccionar las tierras objeto de adjudicación individual.

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, con capacidad de expedir leyes que fijaran el máximo de propiedad rural y las formas de fraccionar los excedentes.

Las leyes locales, reguladoras de la organización del patrimonio familiar, determinando los bienes a constituir como inalienables, imprescriptibles y no gravables.

XVIII.- Declaración de sujeción respecto de los contratos y concesiones realizados por los gobiernos a partir de 1876, que hubieran traído como consecuencia acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales, por una persona o sociedad, estando facultado el Ejecutivo de la Unión para hacer las declaraciones de nulidad, en los casos de implicaciones de perjuicios graves para el interés público.

XIX.- Dispositivo por parte del Estado, a fin de que la Impartición de Justicia se otorgara de manera honesta y expedita, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; así como, el apoyo a los campesino con asesoría legal. Y

XX.- La obligación del Estado de promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral, para garantizar el bienestar, participación e incorporación de este sector al desarrollo nacional.⁽²³⁾

2.18.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ENERO DE 1992.

Como último decreto de reformas al artículo 27 de la Carta Magna se encuentran las reformas a las fracciones II y III, consistentes en permitir a las asociaciones religiosas y a las instituciones de beneficencia la posesión de tierras, siempre que la extensión de ésta corresponda a las necesidades de su objeto y se mantengan los límites establecidos en la leyes reglamentarias. Respecto a las modificaciones sufridas por éste decreto, implican el reconocimiento de un derecho a las Corporaciones religiosas, por un lado como personas morales y por el otro la capacidad poseer predios o bienes, siendo por demás determinar su permanencia en el 27 Constitucional, en virtud de ser la última reforma sufrida por éste.

⁽²³⁾ VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., pp. 65 a 72.

3.- CAMBIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA EN 1992.

Atendiendo a la trascendencia jurídica que representa este Decreto, es menester el análisis de la iniciativa presentada el 7 de noviembre de 1991 por el primer mandatario de la República Mexicana, Lic. Carlos Salinas de Gortari, ante el Congreso de la Unión, en el Pleno de la Cámara de Diputados.

3.1.- INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27.

El Presidente de la República justifico su proyecto, estableciendo en la exposición de motivos los siguientes términos generales:

La necesidad apremiante y significativa de un cambio en el campo mexicano para el futuro del país, a fin de fortalecer la Nación y otorgar oportunidad de bienestar a la población campesinas.

La modernización del campo, introduciendo nuevas formas asociativas y de producción, con el fin de no borrar el pasado, sino fortaleciéndolo y renovándolo a la transformación mundial, como una necesidad que esto impone.

Necesidad de analizar el marco jurídico y los programas del sector rural, para el logro de la elevación del nivel de vida campesino y del bienestar nacional.

1.- El camino recorrido en la transformación del campo.

Un nacionalismo en el campo, que atendió al tiempo y contexto vivido, conllevando a la necesidad de un cambio en la realidad, mediante una transformación en su marco jurídico.

a.- La Historia.- Que conformó el sistema agrario desde la época colonial.

b.- La Formación de una Gran Propiedad.- Por la indebida interpretación legislativa, que conllevó a la mala distribución de la tierra y a la posterior manifestación de descontento.

c.- La Reforma en la mitad del siglo XIX.- Que pretendió reivindicar el campo sin fruto alguno.

d.- El Sello Agrario Revolucionario.- En el que se reclamó la justicia y redistribución de las tierras, mediante los postulados de: Reforma, Libertad, Justicia y Ley (Plan de Ayala-Emiliano Zapata).

El nacimiento del artículo 27 Constitucional, que consagró los postulados de la propiedad originaria perteneciente a la Nación, facultada para imponer las modalidades necesarias a la propiedad privada; regulando el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza, etc., dando paso a la reforma agraria (restitución) de la tierra o reparto.

Manifestando la necesidad de cambiar, conforme a la realidad demográfica, económica y social de la vida en el campo, a fin de capitalizarlo, mediante la diversificación de opciones de productividad.

2.- Las nuevas realidades demandan una reforma a fondo.

Atendiendo a las características demográficas y económicas, se dieron problemas serios de distribución e ingreso hacia el campo. La existencia del minifundismo, ha representado estancamiento y deterioro, restando capacidad y autonomía en las formas de organización y asociación estables. Considerando la necesidad de introducir otras fuentes de inversión, para el logro de la modernización del campo, así como para la explotación debida por parte de sus productores, mediante la introducción de los sistemas conocidos por ellos.

3.- La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional.

Configurada bajo un contexto o un fin jurídico de Justicia y libertad a los productores del campo. Sus lineamientos y modificaciones se enfocaron en:

a.- Dar certidumbre jurídica al campo.

- Fin del reparto agrario, en virtud de la falta de existencia de tierras para satisfacer las necesidades de los solicitantes de éstas.
- Justicia agraria, creando tribunales federales, para garantizar la impartición de la misma.

b.- Capitalización del campo.

- Nuevas formas de asociación, a fin de superar las restricciones productivas del minifundio. Participación de sociedades por acciones.
- La pequeña propiedad, reconocida con la misma superficie establecida como máximo, pero con garantía y seguridad jurídica, sin la necesidad de supeditarse a la expedición de certificados de inafectabilidad.

c.- Protección y fortalecimiento de la vida ejidal y comunal.

- Reconociendo las formas de propiedad al amparo de la ley suprema; otorgando la capacidad de decisión en cuanto al manejo de sus tierras.
- Protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas.
- Capacidad de enajenación de las zonas parceladas por parte de los ejidatarios, atendiendo al dominio pleno.

4.- Carácter integral la transformación en el campo.

Siendo la transformación, no sólo en la ley, sino necesariamente con la suma de esfuerzos y voluntades, para el logro del cambio con justicia en el campo, misma que se merece y requiere.⁽²⁴⁾

3.2.- PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

De conformidad con su exposición de motivos, y fundamentando su acción en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración del Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Carta Magna, la iniciativa de reforma al artículo 27, misma que a continuación se transcribe:

"ARTICULO ÚNICO.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII, y se derogan las fracciones X a XIV, del

⁽²⁴⁾ VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., pp. 75 a 90.

artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Art. 27.....

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

.....

I a III.-.....

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objetivo. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad;

V.-

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

.....
VII.- La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de las tierras, para el asentamiento humano como para las actividades productivas. La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

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

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre si; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio pleno de su parcela.

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea su origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción;

VIII y IX.-.....

X.- (se deroga)

XI.- (se deroga)

XII.- (se deroga)

XIII.- (se deroga)

XIV.- (se deroga)

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

Para los efectos de la equivalencia se computarán una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terreno árido.

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de las tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI.- (se deroga)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contando a partir de la notificación correspondiente;

b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda;

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

XVIII a XX.-

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.

ARTICULO TERCERO.- Los comisariados ejidales continuarán funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Reitero a ustedes CC: Secretarios, la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 7 de noviembre de 1991.

Sufragio Efectivo, no Reelección.

El Presidente Constitucional

De los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Salinas de Gortari.¹⁷⁽²⁵⁾

(25) VALLE ESPINOSA, Eduardo... Op. Cit., pp. 91 a 93

En virtud de la iniciativa presentada por el Presidente de la República, a fin de modificar las bases constitucionales que regían el agro mexicano, plasmadas en el artículo 27; hacia el 18 de noviembre del mismo año, se abrieron las denominadas Consultas Públicas, con la intervención del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicas y el de la Secretaría de la Reforma Agraria; así como con la participación de destacados investigadores y analistas como Arnaldo Córdoba, Jaime Barrera Graff, Federico Reyes Héroles y diversos dirigentes campesinos de variadas tendencias políticas.

Esta consulta se llevó a cabo en diez sesiones, dentro de las cuales se establecieron 3 puntos básicos: 1.- El Campo Mexicano; 2.- El Contenido de la Reforma; y 3.- Mensaje Final. Siendo en este punto en el que se reconoció la necesidad de la reforma al artículo 27 Constitucional en materia agraria, a efecto de reafirmar la soberanía nacional, mediante el desarrollo y crecimiento con justicia social, misma que para su cumplimiento no sólo

requería el cambio al marco legal, sino más aun, mediante una propuesta y un programa de aplicación, enmarcados en otras acciones, que dieran como resultado la modernización del campo, al igual que dinamismo a la actividad agropecuaria, que se reflejará substancialmente en la economía nacional.⁽²⁶⁾

Hacia el 10. de diciembre de 1991, en la Residencia Oficial de los Pinos y ante la presencia del Presidente Constitucional de la República, se firmo por los campesinos mexicanos un Manifiesto Campesinos, en el que hicieron de su conocimiento su propuesta, a efecto de que se condujera a una reforma profunda que promoviera la libertad y justicia en el campo, reconociendo en sus términos la propuesta hecha por el Presidente.⁽²⁷⁾

El 2 de diciembre de ese mismo año, la Comisión de la Unidad de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, con fundamento en los artículos 72, 73, fracciones XXIX-C, XXIX-E, XXX y 135 de la Constitución Política Mexicana; en los artículos 56 y 64 de la Ley

(26) VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., pp. 95 a 106.

(27) Idem. pp. 109 a 112.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, procedieron a emitir un Dictamen de la Comisiones Unidas, atendiendo a la iniciativa propuesta por el Titular del Ejecutivo Federal, relativa al artículo 27 Constitucional, sometiéndolo a consideración del Pleno del Congreso de la Unión.⁽²⁸⁾

El Pleno del Congreso de la Unión fue abierto el 4 de diciembre de 1991, a efecto de someter a discusión en lo General la referida iniciativa, misma que fue aprobada por 387 votos a favor, 50 en contra y 2 abstenciones el día 5 del propio mes y año.⁽²⁹⁾

La iniciativa, siguiendo su curso legal, paso a discusión en Pleno en lo Particular el 5 y 6 de diciembre, desprendiéndose algunas modificaciones a la multitudada iniciativa de reforma y adiciones al artículo 27 Constitucional, misma que fue aprobada con 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones.

3.3.- DECRETO DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1992.

La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución y previa la aprobación de ambas Cámaras, declaro reformado el texto del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se público en los siguientes términos:

" ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

(28) Idem. p. 115.

(29) Idem. pp. 135 a 227.

"Art. 27.-.....

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

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

I a III -.....

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

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de las sociedades no excedan en

relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para los efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

V.-.....

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII y IX.-.....

X.- (Se deroga)

XI.- (Se deroga)

XII.- (Se deroga)

XIII.- (Se deroga)

XIV.- (Se deroga)

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

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

XVI.- (Se deroga)

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

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda, En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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

XVIII.-.....

XIX.-

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

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

XX.-.....

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a los establecido en este mismo Decreto.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos, una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva."⁽³⁰⁾

Atendiendo a los términos establecidos en el presente capítulo, se puede decir que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo su concepción hacia 1917 en el sentir del movimiento revolucionario, empresa que se empezó a gestar con el Plan de Ayala y posteriormente con la Ley del 6 de enero de 1915, naciendo en el Constituyente de 1917. Las cuestiones agrarias, dieron origen a un derecho social agrario, en virtud de encontrarse reguladas a nivel Constitucional.

⁽³⁰⁾ Diario Oficial de la Federación, publicación del lunes 6 de enero de 1992. pp. 2 a 4.

Las normas reguladoras del artículo 27 en materia agraria, hasta antes de las reformas del 3 de enero de 1992, consideraban como máxima premisa el Reparto de tierras, a través de las acciones de dotación o restitución a los núcleos de población que hubieran sido despojados o que carecieran de ellas, concediendo una preferencia en cuanto a la ostentación de tierras rurales a éstos, y restringiendo a los particulares, más aún, prohibiendo a las asociaciones poseer o administrar terrenos rústicos.

Como se ha visto, el multicitado artículo 27 fue objeto de variadas reformas que adicionaron o modificaron su texto; sin embargo, el penúltimo decreto ha sido determinante en cuanto a las normas reguladoras del agro mexicano, siendo modificado su espíritu original, culminando el Reparto Agrario, o de tierras, situación que tuvo que ser reconocida, buscando nuevos horizontes para el medio rural agrario.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES JURÍDICAS AGRARIAS A PARTIR DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DEL 3 DE ENERO DE 1992.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA₇₉**

1.- LEGISLACIÓN AGRARIA.

A raíz del penúltimo Decreto que modificó los términos contenidos en el artículo 27 de la Carta Magna, las disposiciones reglamentarias en materia agraria resultaron inoperantes, por lo que fue necesaria la expedición de nuevos ordenamientos jurídicos, siendo considerados como los más relevantes, los que a continuación se comentan.

1.1.- LEY AGRARIA.

Expedida mediante Decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, dicho ordenamiento en la actualidad ha sufrido una reforma, la cual se publicó en el Diario Oficial el 9 de julio de 1993. Por expedición de la misma, fueron derogadas la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías, la Ley de Seguro Agropecuario y Vida Campesina, la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Crédito Agrícola.

La jerarquía de esta Ley es como reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, sus disposiciones son de observancia general para toda la República. La Ley Agraria, establece como disposiciones aplicables supletoriamente a la Legislación Civil Federal y la Mercantil; y remite en casos específicos, a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y al Reglamento del Registro Público de Crédito Rural.

En virtud de haber quedado legalmente concluido el reparto masivo de tierras a los núcleos de población que así lo solicitaran, por el Decreto que modificó y adicionó las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional, el marco jurídico que regía a los núcleos ejidales y comunales por necesidad imperante de aplicación, tuvo que ser renovado a

la realidad existente en el campo mexicano, así como por las propias exigencias de los núcleos de población legalmente constituidos, siendo al efecto decretada una nueva Ley, que reconoce, modifica, permite, etc., diversos derechos y obligaciones a los sujetos agrarios al margen de la Carta Magna, siendo menester analizar su contenido, a fin de conocer sus aspectos normativos más relevante e innovadores.

En primer término se tiene el carácter potestativo, consagrado en la fracción VII del artículo 27 Constitucional, a los núcleos de población, al reconocerles:

- Personalidad Jurídica.
- Un patrimonio propio.
- La propiedad sobre sus tierras. Y
- La emisión de un Reglamento Interior, estructurado por los integrantes de cada núcleo que regule su vida interna.(art. 9 y 10)

A los ejidatarios, les reconoce su calidad, mediante:

- Certificado de Derechos Agrarios.
- Certificado Parcelario.
- Certificado de Derechos Comunes. Y
- Sentencia o Resolución del Tribunal Agrario.(art. 16)

A este respecto, es de considerar que de conformidad con la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, dicha calidad sólo se podía acreditar con el Certificado de Derechos Agrarios; siendo el caso que el ámbito se ha ampliado hasta el grado de estar acreditado a través de una Sentencia o Resolución del Tribunal Agrario.

Los ejidatarios pueden perder su calidad por:

- Cesión legal de sus derechos (contemplada como transmisión o enajenación en el texto del 27).
- Renuncia de sus derechos.
- Prescripción negativa, misma que surte sus efectos cuando un ejidatario abandona su parcela por 5 o 10 años, según sea el caso.(art. 20)

La Ley derogada, consideraba la pérdida de los derechos agrarios de un ejidatario cuando éste abandonara su parcela por más de 2 años consecutivos, siendo corroborada la situación mediante las llamadas Investigaciones Generales de Usufructo Parcelario, las cuales eran realizadas por personal de la Secretaría de la Reforma Agraria, cada 3 años en los núcleos de población legalmente reconocidos.

Por otra parte, es reconocida la calidad de los residentes de la zona urbana de un núcleo de población, a través de la figura del *avecindado* previo acuerdo de Asamblea, mismo al que se le conceden algunos derechos a fin de participar en la vida del núcleo, como lo son las también creadas en este ordenamiento Juntas de Pobladores; siendo el *avecindado* una persona capaz de adquirir los derechos de un ejidatario.

Los órganos de representación interna han quedado reconocidos en este ordenamiento, en la siguiente jerarquía y funciones:

- Asamblea, como órgano supremo del núcleo de población.
- Comisariado, como representante y ejecutor de los acuerdos que al efecto tome la Asamblea. Y
- Consejo de Vigilancia, como vigilante del cumplimiento de los actos que ejecute el Comisariado.(art. 21)

En cuanto a las tierras concedidas a los núcleos de población, se reconoce la facultad de la Asamblea de delimitarlas y asignarlas hacia el interior del mismo, de conformidad con los lineamientos y formalidades que la propia Ley establece en su Sección Tercera, Capítulo II, clasificándolas en:

- Tierras para el Asentamiento Humano, destinadas para el desarrollo comunitario del ejido y compuestas por los terrenos en los que se ubiquen la zona urbana o el fondo legal de los núcleos. Estas tierras quedan consideradas como irreductibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo cuando se haga una aportación en favor del municipio o entidad correspondiente.
- Tierras de Uso Común, siendo aquellas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad de los ejidos; con calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo la transmisión de su

dominio a una Sociedad Mercantil o Civil, de conformidad con las formalidades que al caso se establecen.

- Tierras Parceladas, estas son las unidades de dotación individual en las que se reconoce el uso y usufructo a los ejidatarios de manera directa o por concesión del derecho a un tercero, a través de la aparcería, mediería, arrendamiento, etc.. Por otra parte, respecto a este tipo de tierras se les concede a los ejidatarios la capacidad para enajenar sus parcelas.

Respecto al uso y disfrute de Aguas, la Ley Agraria establece su regulación en las Leyes y normas aplicables, Ley que se verá más adelante.

La Ley Agraria vigente, dedica el Capítulo V específicamente a las Comunidades, manteniendo las normas rectoras contenidas en la derogada Ley Federal, esto seguramente atendiendo a lo establecido en el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, estableciendo en términos generales:

El reconocimiento de las Comunidades, a través de los procedimientos de:

- Acción agraria de restitución.
- Acto de jurisdicción voluntaria.
- Resolución en un juicio. O
- Conversión del régimen ejidal al comunal.

Siendo de considerar que de conformidad con la fracción III del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, los Unitarios están facultados para llevar a cabo el procedimiento de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.

Las comunidades legalmente reconocidas, adquieren:

- Personalidad jurídica.
- Propiedad sobre sus tierras.
- Derecho a contar con un Comisariado de Bienes Comunales.
- Protección especial sobre sus tierras, las que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Y
- Los derechos y obligaciones de cada comunero, de conformidad con lo que establezcan en su Estatuto Comunal.

Por otra parte, en la Ley Agraria se contiene un Título denominado "DE LAS SOCIEDADES RURALES", en el que establece las figuras jurídicas en las que los ejidos y comunidades, ejidatarios y comuneros se pueden asociar, siendo las mismas:

- Las Uniones de Sociedades de Producción Rural, constituidas por 2 o más ejidos, o 2 o más Sociedades de Producción Rural, siendo reconocida como una figura asociativa con personalidad jurídica propia, debiendo tener como objeto social la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras actividades no prohibidas por la Ley.
- Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, personas morales que se constituyen por 2 o más ejidos o comunidades, Sociedades de Producción Rural o Uniones de estas últimas, debiendo tener como finalidad la integración de recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y en general cualquier otra actividad económica lícita.
- Sociedades de Producción Rural, siendo aquellas que se constituyen con un mínimo de 2 socios productores rurales, contando con personalidad jurídica propia, debiendo tener como razón social la misma que las de la Uniones, pudiendo además, establecer un régimen de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada.

Siguiendo con el orden establecido en la propia Ley Agraria, en el Título Quinto se prevén los lineamientos de la pequeña propiedad individual agrícola, ganadera y forestal, atendiendo a los preceptos establecidos en la fracción XV del multicitado artículo 27.

Una cuestión digna de mencionar, es la relativa a los Certificados de Inafectabilidad, mismos que de conformidad con la derogada Ley Federal, debían tramitar los pequeños propietarios y que en la legislación vigente no están contenidos, esto en virtud de que el reparto de tierra ha culminado, y los pequeños propietarios ya no tiene que autenticar la explotación de sus tierras mediante ese documento. Actualmente los propietarios que cuenten con Certificado de Inafectabilidad, únicamente lo pueden utilizar como prueba en algún procedimiento de los establecidos en la vigente Ley Agraria, de conformidad con los términos del artículo 4o. transitorio del Decreto que emite éste ordenamiento.

En cuanto a los excedentes de superficies propiedad de un solo individuo, de conformidad con lo establecido en la fracción XVII del artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria determina los lineamientos a seguir para la enajenación, así como el derecho de preferencia en el siguiente orden:

- Núcleos de población colindantes.
- Los municipios en que se localice.
- La Federación. Y
- Los demás oferentes.

Respecto a las tan novedosas figuras de las Sociedades Mercantiles y Civiles, las mismas se encuentran reguladas en el Título Sexto de la Ley Agraria, siendo aplicables las disposiciones de éste, a las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales a que se refieren los artículos 75 y 100 del propio ordenamiento, en la que participan ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros. Dentro de las modalidades y requisitos básicos que deben cumplir las sociedades Mercantiles o Civiles, se establecen:

- Que la superficie de tierra no exceda 25 veces los límites de la pequeña propiedad.
- La participación de tantos individuos, como veces se rebase el límite de la pequeña propiedad individual.
- Su objeto social debe limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales.
- En su capital social, debe distinguirse una serie especial de acciones o partes identificadas con la letra T.

Es menester señalar, que de conformidad con la fracción IV del artículo 27 de la Carta Magna, se reconocen únicamente a las Sociedades Mercantiles, de las que se determinan los lineamientos y limitantes. Sin embargo, en la Ley Agraria, salta acobijándose a la par de las Mercantiles, las Civiles, no obstante que la naturaleza jurídica de éstas se restringe a actividades que no constituyan una actividad económica comercial.

Por otra parte, la Ley Agraria reconoce en su Título Noveno, los Terrenos Baldíos y Nacionales, mismos que se encontraban debidamente regulados en la derogada Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, quedando clasificados en el ordenamiento en comento como:

- Terrenos Baldíos, como aquellos pertenecientes a la Nación, que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no están deslindados ni medidos.
- Terrenos Nacionales, como los terrenos baldíos que han sido deslindados y medidos, al igual que los terrenos que recobre la Nación por nulidad de títulos que respecto a ellos se hubieran otorgado.

Cabe mencionar, que la aplicación de las disposiciones a este tipo de terrenos, es competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Asimismo, en la Ley Agraria atendiendo a lo establecido en la fracción XIX del mencionado artículo 27 Constitucional, reconoce:

- Un órgano de procuración de justicia, siendo éste denominado Procuraduría Agraria, como institución de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sus sucesores de éstos, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas. (art. 134 a 147)
- Un órgano de control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, denominado Registro Agrario Nacional, con la encomienda de inscribir los documentos en que se contengan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, teniendo la calidad de Registro Público. (arts. 148 a 156)
- Una Autoridad encargada de la Impartición de Justicia Agraria, recayendo tal responsabilidad en los Tribunales Agrarios, encargados de resolver y dirimir las controversias agrarias que se susciten por la aplicación de la Ley Agraria, mediante la instauración del Juicio Agrario o mediante el Recurso de Revisión, según los casos previstos en la propia Ley Agraria.

Para los efectos de la impartición de Justicia Agraria, encomendada a los Tribunales Agrarios de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, la Ley en comento en su Título Décimo "DE LA JUSTICIA AGRARIA", establece el procedimiento a seguir en la substanciación y resolución de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la propia Ley, mediante el Juicio Agrario; por otra parte contempla la vía de Jurisdicción Voluntaria para cuestiones no litigiosas y el Recurso de Revisión en los casos de inconformidad por las Resoluciones emitidas por Autoridad Agraria; encontrando establecido en el artículo 185 el desahogo del procedimiento de dicho juicio en una sola audiencia, con lo que se cumplen los postulados constitucionales de una pronta y expedita impartición de justicia agraria; siendo de considerar que de conformidad con la norma jurídica anterior, los procedimientos tardaban 20 años o más en resolverse.

Por último, el Decreto que expide el nuevo ordenamiento que regula el ámbito jurídico del agro mexicano, en sus artículos transitorios, determina:

- La vigencia de la Ley, a partir del día siguiente de su publicación.
- La derogación de los ordenamientos antes mencionados.
- La aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, respecto a las acciones que se estuvieran tramitando de Dotación, Ampliación, Nuevos Centros de Población, Restitución y Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, hasta ponerlos en estado de resolución por parte de las autoridades agrarias competentes conforme a la propia Ley derogada, a fin de que dicte sentencia el Tribunal Agrario correspondiente. Y de los demás asuntos que al efecto correspondan a los Tribunales Agrarios, serán turnados por las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario, cuando aquellos entren en funciones.

Respecto a los dos puntos próximos anteriores, es de comentar que las llamadas Comisiones Agrarias Mixtas, ya han desaparecido, en virtud de que los asuntos que en ellas se ventilaban, han sido transferidos en su totalidad a los Tribunales Unitarios Agrarios correspondientes. En cuanto a los expedientes en trámite de las Acciones Agrarias, responsabilidad del Cuerpo Consultivo Agrario, a las que se les ha dado el nombre de "Rezago

Agrario", aún existen expedientes en proceso de desahogo, no obstante que su gran mayoría ya han sido puestos en estado de resolución y enviados al Tribunal Superior Agrario.

- Reconocimiento de plena validez a los documentos legalmente expedidos con base en la legislación derogada.⁽¹⁾

De conformidad con lo lineamientos de la nueva Ley Agraria, se ha podido corroborar el cambio sufrido por el agro mexicano, siendo por demás resaltar nuevamente los aspectos innovadores.

1.2.- LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Mediante Decreto del 23 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, se expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, órganos federales dotados de autonomía y plena jurisdicción para dictar fallos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracción XIX de la Carta Magna. Este ordenamiento fue reformado y adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993.

Los Tribunales Agrarios tienen un sistema que abarca dos componentes a saber: El Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, relacionados entre sí en función del grado jurisdiccional y de jerarquía administrativa, quedando establecidas y reconocidas sus atribuciones en los siguientes términos:

Tribunal Superior Agrario.- Conformado por 5 Magistrados numerarios, con residencia en la ciudad de México, Distrito Federal, autoridad competente para conocer:

- Del Recurso de Revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, referentes a los conflictos de límites de tierras

(1) RUZ ÁVILA, Emilio. *Ley Agraria '92*. 2a. edición. Editorial Era. México, 1993. pp. 1 a 43.

que se susciten entre dos o más núcleos de población, entre éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.

- Del Recurso de Revisión contra sentencias de los Tribunales Unitarios Agrarios, relativas a restitución de tierras ejidales o comunales.
- Del Recurso de Revisión en contra de sentencias de juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
- De los conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios Agrarios.
- Del establecimiento de jurisprudencia.
- De los impedimentos y excusas de los Magistrados.
- De las peticiones de justicia, cuando los Magistrados no formulen sus proyectos dentro de los plazos establecidos. Y
- De los juicios agrarios, que por sus características especiales así lo ameriten, facultad que ejerce de oficio o a petición del titular de la Procuraduría Agraria.(art. 9)

Tribunales Unitarios Agrarios.- Cada uno de éstos se encuentra conformado por un Magistrado, debiendo conocer por razón de territorio de las controversias relacionadas con la tenencia de la tierra, facultado para resolver:

- Las controversias por límites entre dos o más núcleos ejidales o comunales, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones.
- La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridad administrativa o jurisdiccional, o contra actos de particulares.
- El reconocimiento del régimen comunal.
- El juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias, que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen una obligación.
- Los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra ejidal o comunal.
- Las Controversias en materia agraria, entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avocindados; así como las que se susciten respecto de derechos ejidales o comunales.
- Las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 Constitucional.

- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen en perjuicio de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatario o comunero, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas.
- De la ejecución de laudos en materia agraria previa determinación de que se encuentran apegados a derecho. Y
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria.(ART. 18)

Por último los artículos transitorios de este ordenamiento establecen:

- Su vigencia a partir del día siguiente de su publicación.
- En cuanto a los asuntos a que se refiere el párrafo primero del artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional, de fecha 3 de enero de 1992, la emisión de resoluciones en los casos de que se trata (rezago agrario).
- En los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias, que se encontraran en trámite, al momento de estar debidamente integrados, se enviaran al Tribunal Superior Agrario, para que éste lo turne al Tribunal Unitario Agrario correspondiente para su resolución.⁽²⁾

Atendiendo a lo que en sí significan los Tribunales Agrarios, como órganos jurisdiccionales para la impartición de justicia agraria, es importante recordar que la figura no es del todo novedosa, ni se restringe a la iniciativa presidencial de 1991, de reformas al artículo 27 de la Carta Magna.

De tiempo atrás se demandó el establecimiento de Tribunales Agrarios, a fin de que se dirimieran las controversias que en este ámbito se suscitarán, encontrando entre los antecedentes más relevantes:

- El Plan de Ayala, en el que Zapata consigna la demanda de instauración de Tribunales Especiales, al triunfo de la Revolución, para que los pueblos

⁽²⁾ RUZ ÁVILA, Emilio.... Op. Cit., pp. 45 a 53.

podieran alegar o deducir sus derechos respecto a las tierras usurpadas por los hacendados.

- En el primer Congreso Revolucionario Agrario, celebrado en México en 1945, en el que diversos especialistas se pronunciaron en favor de que se crearan Tribunales Agrarios; asimismo, en Toluca en 1959, en el Congreso Nacional Agrario, se propuso la creación de los mismos.

- En el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Jalapa, Veracruz en 1979, se manifestó la creación de Tribunales Agrarios Especializados, enmarcados formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero dotados de plena autonomía e independencia para dictar sus fallos.

- En la Consulta Nacional sobre administración de justicia y seguridad pública, llevada a cabo en 1983, se manifestó la misma pretensión de constituir Tribunales especializados en materia agraria.⁽³⁾

1.3.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.

Esta Institución creada por mandato constitucional en la Ley Agraria, tuvo su primer Reglamento Interior mediante Decreto publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 30 de marzo de 1992; sin embargo, la estructura orgánica en él contenida resultó inoperante, por lo que mediante Decreto del 29 de marzo de 1993 se emitió un nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, abrogándose al efecto el primero.

Lo términos contenidos en el Reglamento vigente definen la estructura orgánica de la Institución para el desempeño de las atribuciones previstas en la Ley Agraria, siendo pertinente analizarlas conforme lo establece dicho ordenamiento.

(3) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Elementos de Derecho Procesal Agrario*. Editorial Porrúa. México. 1993. pp. 144-145.

De conformidad con la Ley Agraria, el artículo 134 le reconoce a la Institución la calidad de organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y sectorizada a la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria se encuentra encargada de la defensa de los derechos de los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Cabe mencionar que de conformidad con el artículo 135 de la Ley Agraria, los tres últimos sujetos agrarios, no se encuentran comprendidos en ese ordenamiento.

Dentro de las atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria, se encuentran la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, la coadyuvancia, la asesoría, la conciliación, la prevención y denuncia, la asesoría y representación, el promover y procurar la pronta y eficaz procuración de justicia agraria, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, entre otras que la propia Ley y su Reglamento le confieren.

Asimismo, en el Reglamento se establece el procedimiento a seguir, para el debido cumplimiento de las atribuciones de la Procuraduría Agraria, de conformidad con lo establecido en su Capítulo X, en los siguientes términos:

- Prestación del servicio de manera gratuita.
- La recepción de solicitudes de apoyo en forma verbal, escrita o por comparecencia; ya sea por el propio interesado, familiares o representantes.
- Representación en juicios agrarios.
- Investigación de los casos que lleguen a su conocimiento, allegándose de los medios probatorios necesarios.
- Practicar el principio de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes.
- Utilizar como vía preferente la conciliación.
- En los casos de no dirimir los conflictos por la vía conciliatoria, exhortar a las partes a que la designen como árbitro. En este caso en particular es de

destacar que la función de arbitrar las controversias agrarias para su solución, no se encuentran contemplada en la Ley Agraria, siendo en tal sentido una facultad que le confiere su Reglamento Interior.⁽⁴⁾

No obstante las modificaciones a la norma fundamental agraria, se creó una Institución de servicio social, que procure la debida impartición de justicia en el campo, para los sujetos agrario, manteniendo un hilo del viejo proteccionismo existente para este sector, pero de manera más formal, a fin de que los neófitos núcleos agrarios y sus integrantes en lo particular, también obtengan seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras.

1. 4.- REGLAMENTO INTERIOR DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 148 a 156 de la Ley Agraria, fue expedido el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, mismo que fue reformado y adicionado , mediante publicación del 27 de abril de 1993.

El Registro Agrario Nacional, anteriormente existía como una Dirección dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, reconocido en el Libro Sexto, Título Primero de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, así como en el artículo 21 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

Actualmente en la Ley Agraria, el Registro Agrario Nacional se encuentra reconocido como un órgano de control de la tenencia de la tierra y seguridad documental, en el que se deben inscribir todos los documentos en que consten las operaciones originales y modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, derivados de la aplicación de la propia Ley.

El Reglamento Interior, le da el carácter de órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía

⁽⁴⁾ Legislación Agraria. Editorial Sista. México, 1994. pp. 55 a 71.

técnica, administrativa y presupuestal, teniendo a su cargo el control de la tenencia de la tierra en el medio rural y la seguridad documental.

Dentro de las funciones reconocidas a este Organismo están:

- El inscribir y controlar los documentos en que consten las operaciones y modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos.
- Controlar e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.
- Expedir certificados o títulos referidos en la Ley Agraria.
- Realizar inscripciones de los terrenos ejidales, comunales, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.
- Inscribir las uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social.
- Inscribir en una sección especial lo correspondiente a las propiedades de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria.
- Inscribir resoluciones de los Tribunales Agrarios o de carácter judicial o administrativo en materia agraria.
- Certificar planos internos de los ejidos.
- Tener en depósito la lista de sucesores que presenten los ejidatarios.
- Llevar a cabo la inscripción de actas de asambleas.
- Elaborar en su caso, los planos generales de los ejidos y comunidades, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley Agraria.
- Llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información del propio Registro.

El Registro Agrario Nacional es Público y cualquier persona puede solicitar constancia de los asientos e inscripciones, así como de los planos que en el obren, bajo la costa de expedición, salvo el caso de la lista de sucesión, de la cual únicamente se expedirán las copias a los depositantes. La constancia que de él se expidan pueden hacer prueba plena en juicio o fuera de él.

A efecto de llevar debidamente las inscripciones que tiene encomendadas, el Registro debe contar con folios, como instrumentos en que se practican

los asientos que se originan por la inscripción de los documentos en que consten las operaciones. Lo folios se dividen en:

- De la Tierra.
- De Derechos Agrarios y Titulación.
- De Sociedades. Y
- De Reglamentos y Actas de Asambleas.

A fin de que el Registro, realice los asientos correspondientes, se debe hacer por parte del o los interesados solicitud por escrito, utilizando los formatos autorizados por el propio Registro, acompañando la documentación que en cada caso se requiera.

Asimismo, el Registro debe contar con una sección especial, en la que se deben inscribir:

- Las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas o ganaderas.
- Las superficies, linderos y colindancias de los predios propiedad de sociedades.
- Los nombres de los tenedores de las acciones o partes sociales serie T, de las sociedades.
- Las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales serie T, representativas de un capital social de las sociedades.

En cuanto a los certificados parcelarios o de uso común, serán expedidos por este Organismo previa solicitud por escrito.

Por último, este Reglamento, prevé para los casos en que el propio Registro suspenda o denegué el servicio registral, el Recurso de Inconformidad contra las resoluciones que en este sentido se emitan, otorgando un plazo de 15 días hábiles para su interposición, a partir de la publicación de la denegación o suspensión del servicio. Dicho Recurso, debe ser resuelto por el superior jerárquico de las oficinas locales del Registro, en un término de 20 días hábiles. Al respecto es de considerar, que los agraviados pueden recurrir al Juicio de Garantías.

Es de considerar que el Recurso de Inconformidad, no se encuentra contenido en la Ley Agraria, ni tampoco en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en la que éstos tengan que conocer de las impugnaciones de denegaciones de inscripciones o suspensiones registrales; sin embargo, el agraviado, en estos casos, tiene derecho de recurrir al Juicio de Amparo.⁽⁵⁾

1.5.- LEY DE AGUAS NACIONALES.

Expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de diciembre de 1992, siendo una Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Aguas. Esta considerada como de observancia general para todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social; tiene como objeto el regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, su distribución y control, así como la preservación de la cantidad y calidad de las mismas, para el desarrollo integral sustentable.

Mediante la expedición de este ordenamiento se derogó la Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

La autoridad máxima en materia de aguas nacionales y de sus bienes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Es de recordar que en la Ley Agraria se habla del uso, aprovechamiento, distribución, contribución, etc., del agua, remitiendo al efecto a las leyes y reglamentos aplicables, siendo el caso de aplicación este ordenamiento.

⁽⁵⁾ Legislación Agraria..., Op. Cit., p.55 a 71.

El reconocimiento de las aguas como nacionales, se encuentra enunciada en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional; asimismo el párrafo séptimo establece: "...el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal,..."⁽⁶⁾

La Comisión Nacional del Agua, tiene de conformidad con la Ley en comento, las siguientes atribuciones:

- Ejercer las funciones correspondientes a la autoridad en materia hidráulica, en el ámbito de la competencia federal.
- Formular el programa nacional hidráulico.
- Proponer criterios y lineamientos en materia de aguas nacionales.
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado, los saneamientos etc..
- Administrar y custodiar las aguas nacionales.
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales.
- Llevar a cabo el Registro público del agua.
- Expedir los títulos de concesiones, asignaciones o permisos.
- Conciliar y en su caso, fungir a petición de los usuarios como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua, en los términos de su reglamento interior (situación análoga a la que realiza la Procuraduría Agraria).
- Promover el uso eficiente del agua y su conservación.
- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobró, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen.
- Promover y, en su caso realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de aguas.
- Expedir las normas en materia hidráulica.
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley.

⁽⁶⁾ Legislación Agraria.... Op. Cit., p. XVIII.

- Actuar con autonomía técnica y administrativa en el manejo de los recursos que se le asignen.
- Expedir en cada caso, respecto a los bienes de propiedad nacional, las declaratorias correspondientes. Y
- Demás que señalen las disposiciones legales.

Es de considerar que el tema de las aguas nacionales, podría parecer incongruente con los lineamientos establecidos en la presente tesis, ya que el enfoque de esta es netamente agrario; sin embargo, el ordenamiento en comento, además de ser analizado por haber derivado de las nuevas disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional, se estudia atendiendo que sus normas involucran el medio rural agrario, al igual que a los sujetos de este ámbito.

Ahora bien, la Ley de Aguas Nacionales, en su Capítulo II determina el uso de aguas para fines agrícolas, estableciendo en su artículo 48:

"ARTICULO 48.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran concesionado en los términos de la presente ley".⁽⁷⁾

La Comisión puede otorgar concesiones a:

- Personas físicas o morales, para su explotación, uso o aprovechamiento agrícola.
- Personas morales, para administración y operación de los sistemas o para el aprovechamiento en común; debiendo en este caso contar con un Reglamento al respecto, así como con un padrón de usuarios de los que se trate.

⁽⁷⁾ Legislación Agraria..... Op. Cit., p. 185.

Es de comentarse, que de conformidad con la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, existían Unidades y Distritos de Riego que comprendían los ejidos y comunidades; siendo en tal sentido aplicable a éstos el presente ordenamiento. Asimismo, los ejidos o comunidades que no se encuentren incluidos en dichas Unidades o Distritos, serán considerados concesionarios de conformidad con la Ley de Aguas Nacionales vigente, y en los casos en que hagan uso común de los sistemas o aprovechamientos de aguas, se deberán ajustar a las disposiciones relativas a las personas morales.

La Sección segunda del mencionado Capítulo II, se refiere a los ejidos y comunidades, estableciendo respecto a las tierras de uso común y del asentamiento humano la explotación, uso o aprovechamiento de conformidad con el Reglamento relativo que al efecto elabore el núcleo de población, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51, que habla de la administración, operación y aprovechamiento en común de las aguas por parte de personas morales. En los casos en que las tierras de un núcleo se hubieran parcelado, determina el derecho individual de la explotación, uso o aprovechamiento.

En los caso en los que la Asamblea de un Ejido, resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, y sea éste adoptado, implicara la explotación, uso y aprovechamiento como concesionarios, en los términos de la propia ley, otorgando la Comisión Nacional del Agua, la concesión correspondiente a solicitud del interesado, sin más requisitos que contar con la constancia oficial de cancelación de la inscripción de la parcela de que se trate.

Cuando se dé la transmisión de dominio de las tierras ejidales o de uso común a una sociedad mercantil, civil o cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, este ordenamiento prevé la conservación del derecho correspondiente a la explotación, uso y aprovechamiento, y la Comisión a petición del interesado, otorgará la concesión respectiva en los términos de la Ley y su Reglamento.

Es de considerar que la Ley de Aguas Nacionales, atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley Agraria, relativas a los usos, destinos y

asignaciones de tierras que pueden hacer los integrantes de los núcleos de población, los considera para los efectos de explotación, uso y aprovechamiento a la calidad de personas morales o físicas concesionarias.

Una cuestión importante, es que la Comisión contará con un Registro Público de Aguas, en el que se contenga la seguridad documental de las aguas nacionales, explotación, usos y aprovechamientos mediante concesiones.

Por último, la Ley en comento contempla un Recurso de Revisión, mismo que puede ser recurrido optativamente por los particulares, contra los actos o resoluciones definitivas que les causen agravios a un concesionario, dentro de un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación del acto, sanción, suspensión, etc., que en materia de aguas emita la Comisión.⁽⁸⁾

1.6.- LEY FORESTAL.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, fracción XX. De observancia general para toda la República, de orden público e interés social; tiene como objeto principal regular el aprovechamiento de los recursos forestales, fomentando su conservación, producción, protección y restauración.

En virtud de que la explotación de la tierras ejidales y comunales puede ser la forestal, y no obstante el régimen jurídico de la propiedad, deben seguirse las normas jurídicas establecidas, es menester el análisis de este ordenamiento jurídico, mismo que emana de las reformas al artículo 27 Constitucional en materia agraria.

Como Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, es necesario recordar lo establecido en la fracción XX, en la que dentro de sus disposiciones el Estado queda obligado a promover las

⁽⁸⁾ Legislación Agraria..., Op. Cit., pp. 173 a 204.

condiciones de desarrollo rural integral, fomentando entre otras la actividad forestal, para el óptimo uso de las tierras.

Dentro de la Ley, se encuentran las normas a que se debe sujetar el aprovechamiento de los recursos forestales, teniendo como finalidad específicamente para los ejidatarios y comuneros el logro de un manejo sostenido de los recursos forestales maderables o no, contribuyendo a su desarrollo socioeconómicos, sin reducir la capacidad natural de regeneración de dichos recursos.(art. 1o. fracción III)

De conformidad con sus disposiciones, la aplicación de este ordenamiento esta dirigida a los terrenos forestales, independientemente del régimen de propiedad al que pertenezcan, siendo aquellos cubiertos de bosques, selvas o vegetación forestal en zona árida; y a los terrenos con aptitudes preferentemente forestales, considerados como los terrenos que no estando cubiertos por la vegetación forestal, pero que por su clima, suelo y topografía pueden incorporarse al uso forestal, incluyendo los que sin sufrir degradación permanente pueden ser utilizados en la agricultura o ganadería.(art. 3o.)

En cuanto al máximo de superficie de terrenos forestales ostentable por un individuo, se debe estar a lo establecido en el párrafo segundo de la fracción XV del artículo 27 Constitucional, en cuanto al cómputo que hace respecto a las hectáreas, esto es una de riego por 8 de bosque; pudiendo en tal caso tener un solo individuo 800 hectáreas de terrenos forestales.

La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, teniendo dentro de sus atribuciones la de promover las asociaciones entre ejidatarios y comuneros, respecto a sus predios forestales o preferentemente forestales.(art. 5o. fracción XII)

Para el debido aprovechamiento de los recursos forestales, se requiere la autorización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, misma que se obtiene mediante solicitud, en la que se debe acompañar:

- Título que acredite la propiedad o posesión.

- Un programa de manejo forestal. Y
- En los casos de aprovechamiento de selvas tropicales y de especies de difícil recuperación, al igual que áreas naturales protegidas, autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de impacto ambiental.(arts. 11 -12)

En los casos en que la superficie de los predios forestales sea menor a 10 hectáreas, se requerirá únicamente la notificación por escrito a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (art. 11); asimismo, en los casos en que los ejidatarios, comuneros, propietarios y poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, que no cuenten con los recursos económicos, o bien, por lo reducido de su terreno no estén en posibilidades de contar con los servicios técnicos privados para la elaboración de su programa de manejo forestal, podrán recurrir a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que les sea proporcionada asesoría técnica para su elaboración; siendo en este caso, responsabilidad directa de los asesorados la ejecución de los mismos.(art. 24)

La Ley contempla la prevención, combate y control de incendios forestales, estando obligados a prevenirlos, combatirlos y controlarlos los ejidatarios, comuneros, particulares y posesionarios de terrenos forestales o en aptitud preferentemente forestal, conjuntamente con los titulares que autoricen el aprovechamiento de dichos recursos, de conformidad con las normas oficiales mexicanas aplicables.(art. 29)

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando lo considere necesario, ordenará mediante notificación la realización de trabajos de sanidad en los terrenos forestales o en aptitudes preferentemente forestales, estando obligados los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o posesionarios, así como los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento, a ejecutarlos en los términos que se les den a conocer. Asimismo, en los casos en que exista imposibilidad para la ejecución de la orden de sanidad, los trabajos se llevarán a cabo por la Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos, cobrando al efecto los derechos que conforme a la Ley procedan. (art. 31)

En cuanto a los recursos forestales, se prevé la veda de éstos mediante decreto que emita el Ejecutivo Federal, con base en los estudios que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y respetando la garantía de audiencia a los ejidatarios, comuneros, particulares y poseedores de terrenos forestales. En el decreto se especificaran las características, temporalidad, excepciones y recursos forestales que se vedan, así como las medidas que adopte el Ejecutivo Federal para apoyar a las comunidades afectadas .(art. 32)

A fin de conservar, proteger y restaurar los recursos forestales, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de conformidad con la Ley, deberá otorgar a los ejidatarios, comuneros y propietarios forestales, capacitación y asesoría técnica para que se incorporen a la silvicultura y a los procesos productivos, la transformación y comercialización forestal.(art. 33)

Para los caso de incumplimiento de las normas jurídicas establecidas en esta Ley, la misma contempla la imposición de sanciones en los caso de infracción, por parte de la multicitada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a quienes:

- No prevengan o combatan los incendios forestales, plagas o enfermedades que afecten los predios forestales.
- Establezcan cultivos agrícolas o ganado sin apego a las disposiciones del programa de manejo forestal de que se trate.
- Omitan dar aviso o solicitar la inscripción registral de su terreno y explotación forestal, de conformidad con la propia Ley .(art. 45)

Asimismo, se impondrá multa de 100 a 10, 000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los infractores que cometan:

- Aprovechamiento forestal en contravención a los programas de manejo forestal autorizados.
- Violaciones a las disposiciones de los decretos relativos.
- Desacato al legítimo mandato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que rehusen la prevención o combate a los incendios forestales, plagas o enfermedades que afecten la vegetación forestal.

- De manera imprudencial un incendio forestal o a los afectados de los predios que no den aviso.
- Acciones que comprometan la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales.
- Falsificación de documentos o marcas, para amparar el transporte o almacenamiento de materiales forestales.
- Cambio de uso del suelo sin autorización. E
- Incumplimiento de las disposiciones de la Ley en cuanto a autorización, transportación y almacenamiento de materia prima forestal.(art. 46)

Las sanciones contenidas en este ordenamiento resultan severas y son aplicables de manera discrecional a los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, pudiendo ser acreedores a suspensiones parciales o totales en cuanto a la explotación de los recursos, o más aún que se les revoque la autorización, independientemente del régimen jurídico de propiedad.

Por último, la Ley contempla a fin de no dejar en estado de indefensión a los infractores o sancionados, un recurso denominado Recurso de Revocación, que al ser interpuesto por el sancionado tendrá como finalidad revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.(art. 51)

Dichas sanciones son aplicadas sin perjuicio de las responsabilidades penales a que se hagan acreedores los infractores.

Al expedirse la presente Ley, se abrogó la Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 1986.⁽⁹⁾

1.7.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, es de orden público e interés social, emitida para determinar las provisiones,

⁽⁹⁾ Legislación Agraria..... Op. Cit., pp. 129 a 142.

reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.(arts. 1o. y 3o.)

Este ordenamiento, no obstante derivar del texto Constitucional del artículo 27, no es netamente agrario; sin embargo, las disposiciones que contiene deben ser aplicadas por las Asambleas de los núcleos ejidales y comunales, cuando hagan la asignación y delimitación de tierras de su propiedad para el asentamiento humano.

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto, con la asistencia de la Federación, entidades federativas y municipios:

- Ordenar y organizar los asentamientos humanos en el territorio mexicano.
- Planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, mediante normas.
- Determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de las áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, mediante principios rectores que se establezcan. Y
- Establecer las bases para la participación social.

El fin del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, es el mejorar el nivel y calidad de vida de las poblaciones urbanas y rurales; buscando el desarrollo sustentable, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo, distribuyendo los beneficios y cargas del proceso de urbanización equitativamente. De igual manera, establece la protección al patrón del asentamiento humano, preservando el patrimonio cultural de los centros de población.

Este ordenamiento en especial se refiere a los centros de población, término que por su semejanza gramatical, parecen hablar de los núcleos de población, siendo definidos los primeros en la fracción III del artículo 2o. de este ordenamiento como:

"III.- Centros de población: las áreas constituidas por zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;"⁽¹⁰⁾

En virtud de que esta Ley es de interés público, su artículo 5 establece las causas de utilidad pública que se pueden invocar, consistente en:

- La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.
- La construcción de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- La regularización de la tenencia de la tierra de los centro de población.
- La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- La protección del patrimonio cultural de los centros de población. Y
- La prevención del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población corresponden al Estado, deben ser ejercitados a través de la Federación, entidades federativas y los municipios, atendiendo a su ámbito jurisdiccional. (art. 6)

La Federación debe desempeñar sus atribuciones a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las cuales que se encuentran contenidas en el artículo 7 del propio ordenamiento; encontrando en la fracción III que la Federación debe prevenir a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano, con intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria. Al respecto es importante destacar que en los casos en

⁽¹⁰⁾ Diario Oficial de la Federación, publicación del miércoles 21 de julio de 1993. p. 44.

que se invoca la utilidad pública y se solicita la expropiación de superficies ejidales o comunales por parte de cualquier órgano o autoridad facultada, ésta será tramitada por la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Agraria.

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y su desarrollo urbano en los centros de población, se encuentra previsto en esta Ley a través de un sistema nacional de planeación democrática, el cual debe llevarse a cabo mediante los programas:

- Nacional de Desarrollo Urbano.
- Estatal de Desarrollo Urbano.
- Ordenamiento de Zonas Conurbadas. Y
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, etc..(art. 12)

A efecto de ejercer el derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en un centro de población, cumpliendo con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, éste se debe sujetar a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.(art. 27)

Los predios o áreas que se encuentren dentro de un centro de población, deberán sujetarse a las disposiciones relativas, independientemente del régimen jurídico de su propiedad, de conformidad con el artículo 28 del ordenamiento en comento. En cuanto a las tierras agrícolas, forestales y de reserva ecológica, preferentemente se reservarán para sus actividades.

Asimismo, el artículo 30 se refiere a que en la fundación de centros de población se deberá respetar primordialmente las áreas naturales protegidas y el patrón de asentamientos humanos de los ejidos y comunidades indígenas.

Ahora bien, los artículos 38 y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos se pronuncian en los siguientes términos:

"ARTICULO 38.- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetarán a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano, en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

ARTICULO 39.- Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberán ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad. "(11)

De conformidad con lo establecido en los artículos precedentes, es de comentar que la Ley Agraria, en su artículo 56 y siguientes, reconocen la facultad de la Asamblea de los núcleos de población para delimitar y destinar sus tierras, dentro de las que se encuentran las de los asentamientos humanos, siendo el caso que a fin de incorporarlas al desarrollo urbano, se deberán ajustar a los planes o programas aplicables y demás derivados del ordenamiento en comento.

Una obligación de la Federación, entidades y municipios, es la de contar con reservas territoriales para el desarrollo urbano, mismas que deben llevar a cabo mediante acciones coordinadas, estableciendo políticas y evitando las especulaciones; suscribiendo al efecto, acuerdo de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, Estados y Municipios, y en su caso celebrar convenios de concertación con los sectores sociales y privados.(art. 41)

(11) Diario Oficial de la Federación, publicación del miércoles 21 de julio de 1993, p. 51.

De conformidad con la celebración de convenios o acuerdos, la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras, promoverá la asociación o formas de participación que determinen los núcleos de población, a efecto de que sean ocupados terrenos de éstos, evitando así la ocupación irregular de sus tierras, sujetándose a lo establecido en los artículos 38 y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos.(art. 42, fracción II)

Asimismo, la incorporación de tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano y vivienda, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Un plan o programa de desarrollo urbano para su ejecución.
- La áreas o predios deben comprender terrenos que no estén dedicados a actividades productivas. Y
- La existencia de esquemas financieros para su aprovechamiento y dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la construcción de viviendas.

De igual manera, la Ley General de Asentamientos Humanos establece la instrumentación de programas de desarrollo social, a fin de que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano, se integren a actividades económicas y sociales, a través de promociones de capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios, apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen.(art. 46)

Para el control del desarrollo urbano la Ley establece la nulidad de actos, convenios o contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho, que contravenga el propio ordenamiento, las leyes estatales en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano. En cuanto a quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se determina la aplicación de sanciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas relativas.(art. 48 y 49)

A este respecto, las tierras de los ejidos y comunidades quedan fuera, salvo que parte de ellas hayan sido incorporadas por alguno de los medios establecidos en esta Ley al desarrollo urbano y centros de población; por lo

que la ocupación irregular de tierras de los núcleos de población, para el asentamiento humano, pueden ser sancionadas por otros medios legales, diversos a los establecidos en el presente ordenamiento.

Analizando el contenido de esta Ley, se ha conocido que el mismo, no obstante ser materia diversa a la agraria, efectivamente queda correlacionada con las tierras de los ejidos y comunidades que sean delimitadas y asignadas para los asentamientos humanos, mismas que al momento de integrarse al desarrollo urbano, deberá ajustarse a los planes o programas que al respecto hayan emitido las autoridades competentes.

Por último, mediante la expedición de esta ordenamiento fue abrogada la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.⁽¹²⁾

1.9.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993, por facultad del Ejecutivo Federal y con fundamento en los artículos 1, 3, 4, 7, 44, 56, 57, 64, 66 y 68 de la Ley Agraria, atendiendo al compromiso público del Presidente, de titular toda la propiedad territorial nacional.

Las consideraciones para la expedición de este ordenamiento se encuentran establecidas en los siguientes términos:

"Que las reformas al artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria tienen como propósito fundamental otorgar certeza jurídica en el campo, que permita su desarrollo y productividad a partir de la premisas de libertad y justicia.

.....

⁽¹²⁾ Diario Oficial de la Federación, publicación del miércoles 21 de julio de 1993. pp. 44 a 53.

llevando al campo los instrumentos que permitan garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal.

Que con objeto de que los núcleos de población ejidales cuenten con instrumentos adecuados para la correcta aplicación de la Ley Agraria, bajo un marco de absoluta autonomía y completo respeto a su voluntad para decidir sobre el destino y la delimitación ...".⁽¹³⁾

En sí, la justificación a este Reglamento es el establecimiento de los procedimientos aplicables para la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, a través de la certificación de derechos ejidales y solares urbanos, conforme a lo establecido en el Capítulo II, Título Tercero, de la Ley Agraria. Asimismo, estas disposiciones pueden ser aplicadas a las comunidades agrarias en lo que no se contravengan las demás disposiciones.

De conformidad con lo establecido en este Reglamento y cumpliendo con los preceptos del artículo 56 y demás de la Ley Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, en sus respectivos ámbitos, deben establecer los mecanismos y acciones de colaboración y coordinación, promoviendo las dos primeras la participación de los sectores sociales y privados.(art. 5)

A efecto de llevar a cabo la determinación del destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos, se debe celebrar asamblea en el núcleo agrario de que se trate, siendo obligación de la Procuraduría Agraria vigilar que se cumplan las formalidades legales a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria.(art. 8)

Una cuestión importante se encuentra contemplada en el artículo 17 de este Reglamento, en el que se establece la obligación de la Procuraduría Agraria para promover que en el Libro de Registro que lleve el Comisariado Ejidal, para el mejor desarrollo de las acciones de regularización y certificación, se contenga:

- Una sección de ejidatarios, que contenga los datos generales de éstos. Y

⁽¹³⁾ Diario Oficial de la Federación, publicación del miércoles 6 de enero de 1993. p. 28

- Una sección de derechos parcelarios, de uso común, de solares, de enajenaciones y de actos jurídicos que se realicen.

Para el efecto de delimitar las tierras que no estén formalmente parceladas, en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria, se contemplan las siguientes acciones:

- Destinarlas al asentamiento humano, uso común o parcelamiento.
- Reconocer el parcelamiento económico o de hecho.
- Regularizar la tenencia de ejidatarios sin certificados.
- Regularizar la tenencia de poseionarios. O
- Efectuar el parcelamiento.

El artículo 26 de este Reglamento, contempla la posibilidad de que se formen Comisiones Auxiliares, conformadas por personas del núcleo de población de que se trate, a fin de que se lleve un adecuado desarrollo de las acciones de delimitación y destino de las tierras.

Una cuestión característica, se encuentra en el artículo 36, mismo que determina la facultad de la asamblea para regularizar la tenencia de poseionarios, delimitando las parcelas de que se trate y solicitando al Registro Agrario Nacional expida los certificados correspondientes.⁽¹⁴⁾

Las disposiciones de este Reglamento, han sido aplicadas Interinstitucionalmente a través del Programa PROCEDE, mismos que prácticamente se refiere a las disposiciones contenidas en la Sección Tercera de la Ley Agraria vigente.

(14) Diario Oficial de la Federación, publicación del miércoles 6 de enero de 1993. pp.28 a 39.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES GENERALES.

El tema de la presente tesis han sido los aspectos jurídicos del artículo 27 Constitucional en materia agraria; sin embargo, para llegar a comprender debidamente lo que en sí implica la norma Constitucional en el agro mexicano, fue necesario remontarse en la historia, a fin de conocer los antecedentes que dieron la pauta al orden jurídico vigente, hasta llegar al nuevo derecho agrario.

1.- HISTORIA.

Con objeto de conocer el problema agrario que ha existido durante 500 años de la historia mexicana, se estudió de manera sumaria la época prehispánica encontrando en esta un derecho agrario consuetudinario, en el que la tierra estaba debidamente dividida en la del rey, nobles, guerreros, dioses y el pueblo. La figura más preponderante fue la tierra de los calpullis, o tierra de los pueblos, que conforme a sus características tenía un aspecto de propiedad social, ya que se era dueño del uso y disfrute de las tierras, teniendo en su poder de manera individual una superficie de tierra por familia en forma permanente, y su transmisión era por herencia; sin embargo, se perdía por no cultivarse o por desaparición de la familia, y estaba penado enajenarla o comerciar con ella.

La conquista como uno de los eventos más significativos en el cambio de la tenencia de la tierra en aquella época en el país, fue llevada a cabo con capital de particulares, comprometiéndose la Corona a recompensar el trabajo y sacrificio de los conquistadores, concediendo al efecto superficies de tierras en el nuevo mundo.

El problema agrario se empezó a gestar en México durante ésta época, ya que los conquistadores acumularon grandes extensiones territoriales, constituyendo la propiedad agraria individual, la cual era completamente desconocida para los naturales de la Nueva España.

La justificación de la Corona española respecto a la conquista, apropiación de las tierras, riquezas y el sometimiento de los naturales, fueron las bulas papales, el tratado de tordesillas y su famosa evangelización.

Conforme se logró el sometimiento de los naturales encontrados en el territorio descubierto, empezaron a desplazarse colonos españoles en busca de fortuna y riqueza asentándose en los lugares habitados por aquellos, obteniendo a través de las encomiendas o mercedes reales y bajo la justificación ficticia de la cristianización, de manera aparentemente legal, grandes propiedades agrícolas en perjuicio y agravio de sus auténticos dueños.

No cabe duda que la Corona española, por lo menos intentó respetar y preservar las propiedades de los naturales, expidiendo diversos ordenamientos entre los que se encuentran desde luego, las ordenanzas, que aunque restringían a una superficie determinada las propiedades, las reconocían; sin embargo, los colonos peninsulares aplicaron las disposiciones jurídicas emitidas conforme a la interpretación que les convenía.

En términos concretos se puede decir que en trescientos años que duró la dominación española, esta se caracterizó por el constante aumento de la concentración de la propiedad en pocas manos y la compuesta decadencia paulatina de la propiedad indígena.

Al estudiarse el movimiento de independencia, se encontró completamente configurado el problema agrario en el país, no obstante el vasto territorio mexicano, esto en virtud de que la concentración de la riqueza de los terratenientes se encontraba en el centro de la Nueva España, siendo ahí donde se retenía a los naturales, garantizando su fuerza de trabajo mediante diversas formas.

Como es bien sabido, el movimiento de independencia se inició con la bandera de las múltiples inconformidades de indígenas, castas y mestizos, hacia los colonos peninsulares por la desproporcionada distribución de las tierras y riquezas, y por la dignificación de sus derechos.

La Corona española, al darse cuenta de la situación prevaleciente en la Nueva España, pretendió retenerla como parte suya dictando al efecto ordenamientos que reconocían derechos a los naturales, excluían del pago de tributos, etc., siendo sus esfuerzos vanos, ya que los vínculos entre ambos territorios fueron rotos dando paso a la soberanía de México.

El grito de exhortación de Independencia fue dado con un espíritu reivindicador, encontrando como principales dirigentes a Don Miguel Hidalgo y José Ma. Morelos, mismos que no obstante que a través de sus postulados pretendieron la dignificación y reivindicación de los indígenas o campesinos, sus ideales tan solo se consagraron en cuanto a la Libertad, con el triunfo del movimiento; en virtud de que, tanto el gobierno como los insurgentes, en lugar de buscar remedios a los malestares del país, dentro de los que se encontraba el de la mala distribución de las tierras, se enfrascaron en una lucha por el poder, y aún cuando dictaron algunas disposiciones tratando de regularizar la distribución de las tierras y habitantes en el vasto territorio nacional, no cumplieron con su finalidad resultando un fracaso.

El periodo en que se dictaron diversos ordenamientos jurídicos, se denominó Reforma, encontrando como los más relevantes:

- La Ley del 25 de junio de 1856, misma que ordenaba la adjudicación de las tierras pertenecientes a Corporaciones Civiles o Religiosas que tuvieran la calidad de perpetuas, disposición que no obstante su noble pretensión de desincorporar las enormes superficies ociosas ostentadas, desconoció la personalidad jurídica de las Comunidades Indígenas, provocando con esto el despojo masivo de las superficies de éstas.

- La Constitución de 1857, que acató los términos establecidos en la Ley del 25 de junio de 1856, desconociendo desde luego personalidad jurídica a las comunidades indígenas, propiciando más los despojos y agravando en realidad más el problema agrario mexicano.

- La Ley de Colonización de 1875, que facultaba al Ejecutivo para emprender acciones de colonización en terrenos baldíos, así como el conceder autorizaciones a comisiones exploradoras para medir y deslindar los terrenos, naciendo las famosas Compañías Deslindadoras. Y
- La Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, que reconocía el deslinde de terrenos por parte de éstas, otorgando al efecto una tercera parte de la superficie deslindada o de su valor.

Los efectos de las disposiciones emitidas en esta época fueron:

- Desconocimiento de personalidad jurídica a las Corporaciones que tuvieran tierras con calidad de perpetuas, encontrándose dentro de éstas, las Comunidades Indígenas amparadas con títulos expedidos al amparo de las disposiciones de la colonia.
- Despojo masivo de sus tierras a las Comunidades Indígenas, atendiendo a que se garantizó el reconocimiento de propiedad a los poseedores de predios rústicos pertenecientes a las Corporaciones, propiciando el abuso de particulares que se asentaban en sus tierras argumentando ser poseedores.
- Nacimiento de las Compañías Deslindadoras, mismas que al medir y deslindar terrenos "baldíos", consideraban las superficies de las comunidades indígenas, en virtud de que éstas carecían de personalidad jurídica, adjudicándose las mejores superficies de tierras.
- El acaparamiento de tierras por parte de particulares.

Las disposiciones jurídicas de esta época, por un lado efectivamente desposeyeron al Clero de sus grandes superficies de tierras, pero también a las Comunidades Indígenas, por lo que la propiedad de las tierras, en lugar de pasar a ser de los campesinos labradores, en realidad pasó a manos de particulares que acapararon grandes extensiones, siendo éstos llamados latifundistas.

El descontento de los campesinos por el continuo acaparamiento de tierras en manos de unos cuantos y la mala distribución de la riqueza, provocaron la inconformidad del mísero medio rural, manifestándose a través del movimiento armado denominado Revolución.

La Revolución Mexicana, movimiento que se dice fue iniciado por motivos netamente políticos, sirvió de bandera para los campesinos, quienes encabezados por líderes innatos, exigieron el reparto de tierras, promulgando al efecto diversos postulados, siendo de gran importancia el Plan de Ayala y la Ley del 6 enero de 1915, mismos que por sus características y demandas fueron base para los principios que se establecieron en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917.

Dentro de los postulados establecidos en el Plan de Ayala, lo más trascendente fue:

- Expropiación y fraccionamiento de latifundios.
- Realización de dotaciones de tierras a los pueblos mexicanos.
- Restitución de tierras, montes y aguas usurpadas a los pueblos y ciudades que tuvieran los títulos correspondientes a la propiedad.

En cuanto a la Ley del 6 de enero de 1915, esta sentó las bases de una justicia social distributiva, al ordenar la restitución de tierras a los pueblos, congregaciones, etc., que hubieran sido despojados ilegalmente, y la dotación a los que carecieran de ellas, determinando el abatimiento a los latifundios y reconociendo una calidad a los campesinos.

2.- NACIMIENTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Constitución de 1917, atendiendo a los ya largos años de injusticia distributiva en el agro, perpetuó los derechos de los campesinos mediante su artículo 27, mismo que elevó a nivel supremo la Ley del 6 de enero de 1915, reconociendo así el reparto de tierras, el respeto a la pequeña

propiedad, el fraccionamiento de latifundios y el reconocimiento a las comunidades de hecho y de derecho.

3.- REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA.

El artículo 27 de la Constitución, ha sido objeto de 16 decretos de reformas, de las cuales 5 han sido en materia agraria, incluyendo además la reforma hecha al artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, siendo importante reflexionar sus contenidos:

1.- El decreto del 15 de enero de 1932, mediante el cual se modificaron las disposiciones contenidas en el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, que estaba reconocida como Ley Constitucional de conformidad al párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Esta reforma establecía la denegación de cualquier recurso ordinario o extraordinario a los afectados por resoluciones de dotación o restitución que se dictaran en favor de los pueblos; asimismo, imponía el respeto de la pequeña propiedad, incurriendo en violaciones las autoridades que hicieran caso omiso a dicha disposición. Ambas cuestiones resultaron importantes, ya que por un lado el flujo de las dotaciones o restituciones, no podía ser interrumpido, además de que a los campesinos se les garantizó con esto la posesión continua de las tierras legalmente reconocidas, ya que cuando los particulares recurrían al amparo, resultaba que la Suprema Corte en muchos de los casos, por vicios procedimentales tenía que concederlo, lo que provocaba la movilización de los campesinos a los que se les habían entregado las tierras de que se tratará. Y por el otro lado, se buscó la conservación de la pequeña propiedad, la particular.

2.- Mediante el decreto del 10 de enero de 1934, se abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, como Ley Constitucional, adicionándose las bases de sus disposiciones en el propio artículo 27.

Este decreto resultó significativo, ya que al incorporarse las disposiciones contenidas en la Ley Constitucional abrogada por el mismo, la

conceptualización del derecho agrario fue cambiada de fondo y forma, dando paso a las bases en la Carta Magna para el reparto masivo de tierras de manera colectiva y no individualizada.

A fin de comprender el cambio sufrido por la norma jurídica, es menester reflexionar los términos en que quedo plasmado el artículo 27 Constitucional.

Como primer punto, se tiene el párrafo tercero, que contempló la dotación de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que no las tuvieran en cantidad suficiente o que carecieran de ellas; entendiéndose por estas las de cultivo. Siendo de mencionar que se adoptó el criterio de eludir la categoría política de los condueñazgos, rancherías, congregaciones, etc.

En segundo lugar se eliminó en la fracción VII, el concepto de "repartimiento de tierras", mismo que significaba en la época colonial la entrega de lotes de cultivo a las cabezas de familia como titulares de éstos; asimismo, el concepto se encontraba determinado en las Consideraciones de la Ley del 6 de enero de 1915, en los siguientes términos: "es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad..."⁽¹⁾

Por último, estas reformas en la fracción X del artículo 27, ordenaban la dotación de tierras para la constitución de ejidos; siendo de recordar que el concepto en la época colonial, significaba una extensión de tierra preferentemente de monte o agostadero, a la salida de los pueblos y de uso común.

De conformidad con lo anterior, se puede decir, que los núcleos de población tenían definidos claramente dos derechos de tierra, las de dotación individual de conformidad con el párrafo tercero, y las de uso común o ejido; sin embargo, se confundieron los conceptos, resultando que

(1) VALLE ESPINOSA, Eduardo..., Op. Cit., p. 12.

las tierras que se les dotaban a los núcleos de población recibieron el nombre de ejidos como una concepción de lo colectivo, más aún, al suprimirse el concepto de repartimiento de tierras, que implicaba la propiedad en dominio pleno; se cambió radicalmente el rumbo en el agro mexicano, encaminándose a un reparto masivo de tierras, de manera colectiva y negando la individualización o pleno dominio.

3.- El decreto de adiciones a la fracción VII del artículo 27, del 6 de diciembre de 1937, relativo a la elevación a competencia del Ejecutivo Federal las resoluciones de los conflictos de límites entre comunidades, mismas que se ejecutarían sin perjuicio de los inconformes que recurrieran ante la Suprema Corte. Esta última cuestión resulta interesante, ya que al parecer la autoridad administrativa encomendada quedó rebasada por la conflictiva agrario-social de las comunidades, siendo de recordar que las Leyes de Reforma afectaron determinadamente las propiedades y posesiones de las Comunidades Indígenas, cuestión que dejaba ver sus secuelas.

4.- El tercer decreto fue emitido el 12 de febrero de 1947, en el que a nivel Constitucional se estableció la superficie a dotar individualmente, a 10 hectáreas de riego o sus equivalentes; siendo esta cuestión casi letra muerta, en virtud de que las ejecuciones de Resoluciones Presidenciales, eran hechas por las autoridades ejecutoras por el total de las tierras concedidas.

5.- El antepenúltimo decreto en materia agraria al artículo 27 de la Constitución, fue emitido el 3 de febrero de 1983, mediante el cual se adicionaron las fracciones XIX y XX al texto.

La fracción XIX, determinó la obligación del Estado de disponer las medidas necesarias para una expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras; sin embargo, dicha justicia quedó a cargo de la Autoridad Administrativa y no judicial, continuando las mismas instancias y procedimientos contenidos en las leyes agrarias.

6.- El decreto del 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, cambió determinadamente la norma reguladora del agro mexicano, y por su importancia y trascendencia será reflexionado ampliamente.

4.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, ANTES DE SUS ÚLTIMAS REFORMAS EN MATERIA AGRARIA.

CONTENIDO.- El multicitado artículo 27 antes de las últimas reformas en materia agraria, configuraba un sistema agrario preponderantemente distributivo, con una norma teóricamente perfecta, en la que se:

- Ordenaba la dotación de tierras en favor de los núcleos de población que lo necesitaran, en cantidades suficientes, tomando al efecto superficies de grandes extensiones de tierras.
- Reconocía los derechos de los pueblos amparados con títulos legalmente expedidos, a fin de restituirles sus propiedades de las que hubieran sido despojados ilegalmente.
- Ordenaba el fraccionamiento de latifundios.
- Limitaba la extensión de tierras que podía ostentar un solo individuo, evitando la concentración de tierras nuevamente.
- Creaba y protegía en alguna medida el desarrollo de la pequeña propiedad en explotación.
- Facultaban autoridades administrativas para ampliar sus disposiciones, bajo la responsabilidad directa del Ejecutivo Federal.
- Establecían los lineamientos fundamentales del procedimiento agrario a realizarse en plazos perentorios.

EFFECTIVIDAD.- De conformidad con sus lineamientos, el artículo 27 resultaba un instrumento completo y eficiente para el desarrollo de la reforma agraria; sin embargo, al proyectarse en la práctica su efectividad fue desvirtuada por los tardados y negligentes procedimientos llevados a cabo en tan noble fin de repartir y distribuir las tierras. Dentro de las causas que se han considerado, se pueden establecer:

- La indebida aplicación de las disposiciones jurídicas reglamentarias relativas.

- Los intereses de particulares por entorpecer los procedimientos de dotación, restitución, creación de nuevos centros de población, en los casos que se les afectaran tierras.

- Los efectos de organización administrativa de las autoridades.

- La corrupción de algunas autoridades administrativa, que tuvieron en sus manos la ejecución de las disposiciones jurídicas aplicables. Así como, el medio político gubernamental que sólo se dedicó a utilizar el reparto agrario, entregando superficies de tierras inservibles, la misma superficie a dos núcleos de población, etc..

- Que no obstante que el artículo 27 Constitucional establecía plazos perentorios en los procedimientos de dotación, restitución o creación de nuevos centros de población, la mala organización, la falta de planificación o de recursos, afectaron notablemente a los solicitantes de tierras, ya que llegaban a pasar 20 años o más, para el reconocimiento legal, provocando que el número de capacitados o solicitantes se incrementara hasta más del doble de los iniciales, quedando así repartidas las tierras en superficies mucho menores a 10 hectáreas por individuo, o bien al margen de la distribución o dotación, bajo el irónico nombre de "ejidatarios con derechos a salvo".

RESULTADOS.- Se puede decir que en cuanto a las acciones dispuestas por el artículo 27, las mismas en muchos de los casos fueron aplicadas en otro sentido al previsto en la Carta Magna, siendo inclusive, algunas de ellas

letra muerta, resultando una indebida aplicación de la norma, considerando dentro de las más relevantes:

- La figura de los Nuevos Centros de Población, fue aplicada de manera tan irregular, desorganizada y precaria, que pareciera que su disposición estaba dirigida a los hijos o quizá nietos de los solicitantes de tierras.

- En cuanto a los núcleos de población comunales, que eran reconocidos legalmente por la acción de Restitución, en virtud de haber sido despojados ilegalmente de sus tierras, resulta vergonzoso hablar de los compuestos despojos sufridos por éstos, al tenor de las disposiciones del artículo Constitucional, realizando de manera deficiente el procedimiento establecido, ejecutando parcialmente las Resoluciones Presidenciales, instaurando procedimientos de exclusiones de pequeñas propiedades, etc.

- Respecto al mandato de fraccionar los latifundios, en el que tenían obligación las legislaturas de los Estados de emitir las disposiciones relativas a los límites de propiedad permitida a un solo individuo y los procedimientos de fraccionamiento de excedentes, no obstante su emisión, se desconoce la instauración real de un procedimiento.

- Por último, se podría decir que la disposición relativa a hacer las dotaciones individuales al momento de ejecutar las Resoluciones Presidenciales, resultó letra muerta, creando incertidumbre en la tenencia de sus tierras a los campesinos, mismos que bajo un supuesto régimen de explotación común, se encontraban sometidos indefinidamente ante el Comisariado y autoridades administrativas, propiciando el irracional fraccionamiento de las tierras de los núcleos.

La eficiencia de las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, en gran parte dependían de las leyes reglamentarias y de las autoridades administrativas encargadas de cumplir el Mandato, siendo el caso de que sus fines no fueron cumplidos fehacientemente, resultando una distribución de la tenencia de la tierra en

sentido inverso, ya que los núcleos de población obtuvieron en múltiples ocasiones superficies insuficientes, por la exagerada división de las tierras que terminaron siendo risibles para la explotación, producción y bienestar de las familias campesinas.

5.- AUTORIDADES A LAS QUE SE LES ENCOMENDÓ LA TAREA DE DISTRIBUIR LAS TIERRAS.-

Conforme se fueron dando las disposiciones jurídicas que regulaban el reparto de tierras, han sido facultadas diversas autoridades, siendo estas:

- La Comisión Nacional Agraria, precedida por el titular de la Secretaría de Fomento, de conformidad con el artículo 4, fracción I de la Ley del 6 de enero de 1915.
- El Departamento Agrario y Colonización, de conformidad con el Decreto de reformas al artículo 27, emitido en el año de 1934, en el que se abrogó la Ley del 6 de enero de 1915; y se reconoció en la fracción XI, una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias. Siendo expedido el decreto de creación el 17 de enero de 1934.
- Por último, mediante decreto del 30 de diciembre de 1974, se transformó al Departamento Agrario y Colonización, en la Secretaría de la Reforma Agraria, misma que hasta antes de las reformas de 1992 fungía como autoridad administrativa encargada de finiquitar los expedientes instaurados, de solicitud de tierras hechas de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional.

6.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL INICIATIVA DE REFORMAS 1992.

Las normas rectoras del agro, fueron elevadas al orden supremo por el Constituyente de 1917, enmarcándose con el tiempo un derecho social agrario, mediante el cual se transformó la estructura propietaria del territorio nacional mexicano, proporcionando lo que en aquel momento era la justicia agraria en el campo, y pretendiendo el bienestar de la población rural, otorgando así tierras a los pueblos y una protección sobre éstas.

Sin embargo, pasados los años la realidad cambió, las tierras productivas se acabaron y más aún las demás que hubiera, haciendo esto imposible la distribución de más tierras, no obstante que la norma jurídica prevaleciera, creando falsas esperanzas a los campesinos, o bien estableciendo una problemática al no existir seguridad de la tenencia de la tierra, sin garantía alguna de propiedad para los campesinos, ya que la realidad denotaba un negro tráfico de tierras en los núcleos de población, mediante la enajenación, arrendamiento, aparcería, etc., situación que se encontraba altamente sancionada, unos con el deseo de deshacerse de ellas y otros con el afán de adquirirlas, resultando una inseguridad en la ostentación, uso y disfrute de tierras en los núcleos de población, donde los campesinos

quedaban supeditados a decisiones de terceros. Asimismo, también se provocó el minifundismo y la sobre explotación de los recursos agropecuarios, que conllevó a una mala producción y a la pobreza extrema en el medio rural agrario.

Mediante decreto del 3 de enero de 1992, fue modificado el texto del artículo 27 Constitucional en materia agraria, el cual por su trascendencia e importancia como norma reguladora del medio rural, ha sido analizado desde la iniciativa o proyecto.

Dentro de las consideraciones a la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional, el Presidente de la República manifestó:

- La necesidad de culminar el reparto de tierras.

- La necesidad de otorgar libertad y justicia al agro mexicano.
- Elevar a rango constitucional el reconocimiento de las propiedades derivadas del reparto.
- Reconocer la capacidad de decisión y garantizando su libertad de asociación a los núcleos ejidales y comunales.
- Reiteración al concepto de pequeña propiedad.
- Reconocimiento a las sociedades mercantiles para participar en el medio rural.
- La necesidad de modernizar el campo y elevar el nivel de vida de las familias agrarias mexicanas.

La iniciativa, denotó una realidad y una necesidad existente en el agro mexicano, ya no era posible seguir engañándose, no había más tierras que repartir, por lo que se debían buscar nuevos horizontes; asimismo, propuso arrancar de tajo el espíritu paternalista y proteccionista a los núcleos de población, proponiendo el reconocimiento de su personalidad como sujetos de derechos y obligaciones, y su capacidad de decisión.

7.- REFORMAS DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA.

La iniciativa de reformas, previo su procedimiento legal fue aprobada, encontrando como modificaciones de fondo:

- 1.- Se eliminaron la disposición relativa al fraccionamiento de latifundios, así como la creación de nuevos centros de población y a la dotación, con lo que se dió fin al reparto agrario.
- 2.- El reconocimiento a las sociedades mercantiles por acciones para ostentar predios rústicos hasta por 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual. Siendo el caso de que estas personas morales, no necesitan estar asociadas con sujetos agrarios, como lo son los ejidatarios y

comuneros; con lo que se pretende la inversión en el agro, a fin de modernizarlo para una buena producción y desarrollo integral nacional.

3.- Se reconoce la personalidad jurídica a los ejidos y comunidades, con lo que adquieren capacidad para realizar los actos lícitos que deseen, de conformidad con la leyes agrarias, civiles o mercantiles, como cualquier otra persona moral o física.

4.- Mantiene la protección de las tierras productivas y de los asentamientos humanos, creando las bases para erradicar los despojos de sus tierras, a través de la defensa legal.

5.- Se reconoce de manera explícita la capacidad de los ejidatarios y comuneros para decidir las formas y condiciones del aprovechamiento de sus recursos productivos; se establecen los derechos que liberan a los ejidatarios y comuneros de la obligación de trabajar directamente sus tierras; se otorga a los ejidatarios la capacidad de decisión para transmitir sus derechos a otro miembro del núcleo. Con esto se pretende el incremento de superficies de dotación individual, abatiendo el minifundismo y otorgando seguridad a los integrantes de éstos.

6.- Se crea el derecho de los ejidatarios, para adquirir el dominio pleno de sus parcelas, como una capacidad de autonomía, previo acuerdo de la Asamblea, con lo que se desincorporan las tierras del régimen ejidal, para pasar a la propiedad privada.

7.- Se determina un derecho de igualdad entre ejidatarios y pequeños propietarios, al señalarse los límites territoriales a que se deben sujetar los ejidatarios y particulares, con la misma superficie como máximo.

8.- Se reconoce como máximo órgano interno de los núcleos de población a la Asamblea, la que toma las decisiones; al Comisariado como ejecutor de los acuerdos que tome la Asamblea y Consejo de Vigilancia como vigilante; resultando esta organización interna semejante a la de cualquier persona moral.

9.- En cuanto a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, se establecen sus límites; sin embargo en los casos en que por mejoras la propiedad agrícola se amplíe, se prevé el respeto de la superficie; destacando que este tipo de propiedad por mandato constitucional, ya no es necesario que esta se encuentre en explotación; asimismo, se suprime lo relativo al otorgamiento de certificados de inafectabilidad.

10.- Se prohíbe la existencia de latifundios.

11.- Se contempla el respeto del derecho de preferencia en los casos de fraccionamiento y enajenación de excedentes de tierras, que contravengan las fracciones IV y XV, facultando al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados a expedir las leyes que establezcan el procedimiento de fraccionamiento y enajenación; con lo que se pretende mantener la distribución de la tenencia de la tierra, evitando la formación de latifundios o la concentración de la propiedad territorial en manos de unos cuantos.

12.- En cuanto a la impartición de justicia agraria, da paso a la creación de los Tribunales Agrarios, los que deben resolver con estricto apego a las leyes, a los que se les reconoce plena autonomía y jurisdicción frente al Poder Ejecutivo Federal.

13.- Por último, se crea un órgano de procuración de justicia (Procuraduría Agraria), misma que tiene determinadas las funciones de Institución de servicio social, encargada de la defensa de los sujetos de derecho agrario, en casos controvertidos relacionados con la aplicación de la normatividad agraria.

Atendiendo a que los aspectos normativos agrarios fueron innovados a nivel de la Ley Suprema, resultaron inaplicables las disposiciones jurídicas reglamentarias, imponiendo la necesidad de nuevos ordenamientos.

En el Capítulo III, han sido analizadas las disposiciones jurídicas reglamentarias del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, las cuales fueron reflexionadas en su momento; sin embargo, es de comentar

que se emitieron nuevos ordenamientos, es decir, no se derogaron o adicionaron artículos, sino que el orden reglamentario es nuevo, acorde con las disposiciones constitucionales agrarias, estableciendo un nuevo derecho agrario, en otro contexto, ya maduro, definido y seguro, en virtud de que su aplicación estriba en la seguridad de la existencia de una propiedad, la titularidad de un derecho y la capacidad de decisión de los propietarios cualquiera que sea su régimen.

Resulta interesante conocer los cambios sufridos por el artículo 27 Constitucional, a fin de verificar cual fue su contenido hasta finales de 1991 y como se encuentra actualmente, para lo cual se ha considerado prudente la integración del siguiente cuadro comparativo.

ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

ANTES DE LAS REFORMAS DE 1992 DESPUÉS DE LAS REFORMAS

PÁRRAFO PRIMERO:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Se conserva en los mismos términos.

PÁRRAFO SEGUNDO:

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Se conserva en los mismos términos.

PÁRRAFO TERCERO:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a

efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos

reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

PÁRRAFO CUARTO:

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

Se conserva en los mismos términos.

PÁRRAFO QUINTO:

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

Se conserva en los mismos términos.

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

PÁRRAFO SEXTO:

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

Se conserva en los mismos términos.

gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

PÁRRAFO SÉPTIMO:

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

Se conserva en los mismos términos.

PÁRRAFO OCTAVO:

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

Se conserva en los mismos términos.

PÁRRAFO NOVENO:

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

Se conserva en los mismos términos.

FRACCIÓN PRIMERA:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tendrán derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Se conserva en los mismos términos.

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

FRACCIÓN SEGUNDA:

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

FRACCIÓN TERCERA:

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

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

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

(*) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicación del 28 de enero de 1992.

(**) Idem.

FRACCIÓN CUARTA:

Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

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

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

FRACCIÓN QUINTA:

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

Se conserva en los mismos términos.

FRACCIÓN SEXTA:

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

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las

Se conserva en los mismos términos.

oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial;

pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictarán en un plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

FRACCIÓN SÉPTIMA:

Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

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

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

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

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

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

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

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del

total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

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

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

FRACCIÓN OCTAVA:

Se declaran nulas:

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

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

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

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

FRACCIÓN NOVENA:

La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrán ser nulificadas cuando así lo soliciten las tres cuatras partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos,

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

FRACCIÓN DÉCIMA:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y la efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Se derogó.

La superficie o unidad de dotación individual no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos de sus equivalente en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo;

FRACCIÓN DÉCIMA PRIMERA:

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

Se derogó.

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos ;

FRACCIÓN DÉCIMA SEGUNDA:

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores. Se derogó.

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

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

FRACCIÓN DÉCIMA TERCERA:

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

FRACCIÓN DÉCIMA CUARTA:

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo. Se derogó.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria y legales de sus tierras o aguas;

FRACCIÓN DÉCIMA QUINTA:

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

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no

podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

FRACCIÓN DÉCIMA SEXTA:

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

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y estas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de

esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

Se derogó.

FRACCIÓN DÉCIMA SÉPTIMA:

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

- a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias en los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno;

FRACCIÓN DÉCIMA OCTAVA:

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

FRACCIÓN DÉCIMA NOVENA:

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

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

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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

Se conserva en los mismos términos.

Se conserva en los mismos términos este párrafo y se adicionan los párrafos segundo y tercero.

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

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

FRACCIÓN VIGÉSIMA:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo Nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, consierándolas de interés público.

Se conserva en los mismos términos.

CONCLUSIONES FINALES.

Analizadas las disposiciones jurídicas del artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias en materia agraria, es menester concluir su aplicación normativa en el agro mexicano, en virtud de los cambios sufridos por ésta, encontrando como medulares:

PRIMERA.- Con la culminación del reparto masivo de tierras, se da fin a una política gubernamental de falsas esperanzas, en atención a que se reconoce la realidad existente en el agro mexicano, ya que no obstante que la norma Constitucional prevalecía, en el territorio nacional, ya no existían tierras ni siquiera improductivas.

SEGUNDA.- El reconocimiento de personalidad jurídica a los núcleos de población, resulta ser el de una capacidad de ejercicio que se restringía en la legislación agraria anterior, para adquirir derechos y obligaciones; siendo de considerar la configuración de sus Órganos Internos asemejándose a las personas morales de derecho privado.

TERCERA.- En cuanto a la capacidad de decisión del uso y aprovechamiento de las tierras productivas y el otorgamiento de estas a terceros dentro de las que se encuentran las sociedades mercantiles; no obstante que la norma va encaminada a la modernización del campo y el abatimiento del minifundismo, son de considerar dos aspectos:

- El nivel socio cultural de los campesinos, que resulta un impedimento para la aplicación debida de la norma jurídica en su beneficio, en virtud de que la legislación anterior los mantenía irremediabilmente protegidos. Y
- La cultura productiva de autoconsumo.

CUARTA.- La figura del dominio pleno, misma que no obstante ser una remembranza de los orígenes del artículo 27 de la Constitución, como ya se ha visto; en la actualidad para los ejidatarios el ser pequeño propietario significa rango. bienestar, cuestiones que en realidad se obtienen mediante la inversión de un capital, la debida explotación de la tierras y una buena producción, siendo que la responsabilidad que esto implica, adquiriendo

obligaciones dentro de un derecho común, son cuestiones que en realidad desconoce el campesino ejidatario y por tanto es incapaz de afrontar.

QUINTA.- El derecho reconocido a las sociedades mercantiles para la adquisición de predios rústicos, hasta por 25 veces los límites de la pequeña propiedad, atendiendo a una política de desarrollo integral nacional y de modernización en el campo, resulta lesiva para los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, ya que los mismos no se encuentran capaces de competir productivamente con estas sociedades, que los rebasarán por mucho, pudiendo resultar aplastante para éste tipo de propiedades, así como el acaparamiento de grandes extensiones en pocas manos.

SEXTA.- La impartición de justicia agraria, ha quedado definida a través de los Tribunales Agrarios, como órganos autónomos ante el Ejecutivo Federal, quienes se encargan de la debida aplicación e interpretación de la norma jurídica, para la pronta y expedita impartición de justicia, de manera eficaz, reconociendo al efecto la potestad judicial en el ámbito agrario por primera vez en la historia de México.

SÉPTIMA.- Respecto a las disposiciones jurídicas reglamentarias del artículo 27 de la Carta Magna, resulta un nuevo orden agrario, en el que se prevé la capacidad de ejercicio de los núcleos de población y sus integrantes, a fin de que actúen conforme lo decidan en la aplicación de las normas jurídicas respectivas. Esto significa el reconocimiento de un derecho que nunca se debió restringir a dichos sujetos agrarios; sin embargo, atendiendo a que pasaron tanto tiempo protegidos por el paternalismo gubernamental, para que aprendan la debida aplicación de las normas en su beneficio, tendrán que pasar algunos años, esperando que esto no signifique su extinción por desconocimiento o temor a su aplicación.

EXPECTATIVA.

Atendiendo a la historia de México, se ha podido constatar que la tenencia de la tierra ha sido singular y contradictoria, en virtud de que primeramente, durante largo tiempo, existió el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en manos de unos cuantos, a lo que se le llamo latifundismo; y posteriormente se pulverizo la propiedad y concentración territorial, con el reparto masivo de tierras, formando el minifundismo.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, en materia agraria expedidas hacia 1992, aparejan, en términos generales una reestructuración de la propiedad, en un ámbito independiente, amplio y maduro.

La expectativa que se considera plantea la reforma en materia agraria, es quizá, justamente el logró de un equilibrio entre las dos posturas antes descritas, sin imposición de un rumbo a través de medidas potestativas gubernamentales, sino más bien, reconociendo y permitiendo la capacidad de decisión de los campesinos, a fin de que elijan libremente el régimen de propiedad y el modo de explotación de sus tierras.

Con lo anterior se puede decir, que no se tiende a la desaparición de los núcleos agrarios de población, sino que la nueva norma constitucional agraria, pretende romper con la añeja costumbre del cultivo de autoconsumo, que sea fomentado por la evidente existencia de múltiples pequeñas porciones de tierras en los núcleos de población agrarios; cambiando la existente estructura por una innovadora y responsable, que conlleve a un verdadero reconocimiento de los distintos regímenes de propiedad y a un ámbito jurídico amplio, para la productividad, que permitan el desarrollo nacional integral.

No obstante la visión que se pueda tener de la nueva norma agraria, hay preguntas que cuestionan la verdadera aplicación de dicha norma por los campesinos, como: ¿Se encuentra culturalmente preparado el campesino?, ¿El campesino, ha sido preparado técnicamente, para la aplicación de la

nueva norma agraria?, ¿El campesino, cuenta con los recursos económicos necesarios, para poner en práctica nuevos sistemas de productividad?; atendiendo estos cuestionamientos, para dar cumplimiento a la que se ha considerado pretensión de la norma constitucional agraria, es necesario:

- La elevación humana del campesino, mediante apoyos de capacitación.
- Orientación, a fin de que los campesinos cuenten con la capacidad, para el debido ejercicio de los derechos y responsabilidades, que les reconoce la norma jurídica agraria.
- Impulso a la productividad mediante apoyos económicos.
- Integración complementaria del sector agropecuario, con el resto de la economía nacional, preferentemente con los procesos de industrialización.
- Elaboración, tramitación e inversión de proyectos productivos, para la debida explotación de cada hectárea de tierra.
- Asesoría jurídica, para la debida aplicación de la norma constitucional agraria.

A efecto, de que la expectativa aquí planteada cumpla su objetivo, atendiendo a las necesidades que se ha considerado como requisitos a cubrir en el agro mexicano, se requiere una dependencia o institución gubernamental, que dentro de sus atribuciones abarque todas las aptitudes que apoyen, en los términos planteados a los campesinos y en específico a los núcleos agrarios de población de la legislación vigente, contemplando como básicas:

- La capacitación campesina, humana y técnica, de manera directa en los núcleos agrarios.
- Asesoría jurídica especializada, para la debida aplicación de la norma, con conocimiento de causa, por parte de los campesinos en cuanto a sus alcances.

- Orientación técnica respecto a la correcta forma de explotación de sus recursos naturales.
- Implementación de proyectos productivos, canalización en la adquisición de insumos y en la venta de producción o industrialización.
- Tramitación de créditos, conforme a las características topográficas y humanas de los núcleos agrarios.
- Fomento y creación de sociedades mercantiles, civiles o rurales, que apoyen la revitalización del agro mexicano y de sus integrantes.

De conformidad con lo anterior se puede decir que entre las dependencias o instituciones en la actualidad, se encuentra contenidas las atribuciones planteadas; sin embargo, no es posible o funcional que para cada necesidad, de un mismo sector, el agrario, existan organismos gubernamentales diferentes, o quizá varios con la misma atribución; por ello se ha considerado, que el cumplimiento del objetivo de la norma constitucional vigente, debe apoyarse necesariamente en una dependencia o institución con las características planteadas, a fin de que la legislación al ser aplicada resulte benéfica para el campesino, revitalizando al agro mexicanos y elevando el nivel de vida de su población.

BIBLIOGRAFÍA

BOTEY, Carlota. Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Editorial Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1988.

CASO, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México, 1950.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario Mexicano. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1989.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Proceso Social Agrario y su Procedimiento. 4a. edición. Editorial Porrúa. México, 1989.

FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940. Centro de Estudios Históricos de Agrarismo Mexicano. México, 1981.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa. México, 1993.

GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Mexicano. Tomo I. Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1981.

GONZÁLEZ ROA, Fernando. Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana. Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1981.

LEMÚS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 6a. edición. México, 1987.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México, 1989.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. **El Problema Agrario de México**. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1989.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. **Sistema Agrario Constitucional**. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1989.

MEDIA CERVANTES, José Ramón. **Bases Socio-Jurídicas del Artículo 27 Constitucional**". Colección Investigadores. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1987.

MOGUEL, Julio y coautores. **Historia de las Cuestiones Agrarias**. Tomo 8. 2a. edición. Editorial Siglo XXI - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México, 1987.

MONTALVO, Enrique. **Historia de las Cuestiones Agrarias**. Tomo 4. 2a. edición. Editorial Siglo XXI - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, México, 1987.

RUZ ÁVILA, Emilio. **Ley Agraria '92**. Editorial Era. México, 1993.

SILVA HERZOG, Jesús. **Breve Historia de la Revolución Mexicana**. Tomos I y II. 2a edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

SILVA HERZOG, Jesús. **La Cuestión de la Tierra 1910-1917**. Tomo I. Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano. México 1981.

VALLE ESPINOSA, Eduardo. **El Nuevo Art. 27**. Editorial Nuestra. México, 1992.

VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo. **Teoría Elemental de Reforma Agraria**. 3a. edición. Confederación Nacional de Colegios Asociados Profesionales de México, A.C.. México, 1981.

VÁZQUEZ PALLARES, Natalio. **Proyecto Agrario**. Centro de Estudios Históricos del Agrario Mexicano. México, 1983.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Universidad Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985.

Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de la Reforma Agraria. México, lunes 6 de enero de 1992.

Legislación Agraria. Editorial Sista. México, 1994.

Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social. México, miércoles 21 de julio de 1993.

Marco Legal Agrario. Volumen I. Procuraduría Agraria. México, 1994.

Nueva Legislación Agraria. Artículo 27 Constitucional. Solidaridad. México, 1992.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de la Reforma Agraria. México, miércoles 6 de enero de 1993.

OTROS

El Cambio en el Campo Mexicano: Hacia una Nueva Etapa de la Reforma Agraria. Número Especial. Gaceta de Solidaridad. México, 15 de octubre de 1991.

El Cambio en el Campo Mexicano: ¿Qué es la Reforma al Artículo 27? Número Especial. Gaceta de Solidaridad. México, 20 de noviembre de 1991.

En Marcha la Reforma que necesita el Campo Mexicano. Palacio Nacional. Presidencia de la República. México, 7 de noviembre de 1991

27 Constitucional. Nueva Época, año 2, núm. 5-6. Editorial Federación Editorial Mexicana. México, 1992.