



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ACATLAN

PROBLEMATICA JURIDICA EN LA CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y SOLARES URBANOS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
SERGIO MARIO OSORIO GONZALEZ

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA.



ACATLAN ESTADO DE MÉXICO.



TESIS CON

26 7578



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



AGRADECIMIENTOS

Sería una lista demasiado larga, para tomar en cuenta, a todas aquellas personas que de alguna manera influyeron en la formación de mi vida social y profesional; especialmente debo en gran parte agradecer la energía de mi padre, que con su actitud me empujó a ser un ente social, responsable de mi espacio y mi tiempo: a mi madre, por esa paciencia con la que tuvo que esperar, para que yo fuera una persona capaz de entender sus desvelos, sufrimientos y preocupaciones; dedicándoles este sencillo trabajo, con el cual hago realidad los sueños que un día forjaron en mí.

A mis hermanos: Rocío y Benja, porque me han demostrado que todo aquel que se propone algo lo logra, y por que son ejemplo de constancia, paciencia y perseverancia, pues no obstante que han tenido grandes contratiempos en su vida diaria, han sabido salir adelante, y han tenido la entereza de aceptarse con todos sus defectos y virtudes demostrando en todo momento un gran valor moral, y un afecto y cariño, que en parte satisfago con este trabajo personal.

A mis hermanos Armando, Lucina y Marisol, porque a pesar de ser muy jóvenes, tienen la madurez suficiente, para entender los retos de la vida moderna, llevándome con sus experiencias, y actitudes al umbral de mi realización profesional; agradeciendo en todo momento, aquellas observaciones que positiva y enérgicamente me han hecho.

A mi hermana Leticia, porque estoy seguro que desde el lugar en que se encuentra, desea sinceramente que se termine esta etapa de formación en mi vida, y porque desde aquí le reconozco ese silencio en que día a día, deja que se escapen nuestras relaciones familiares.

A mi hermana Verito, a quien la adversidad le ha asistido desde su nacimiento, siendo motivo suficiente para mi superación cultural.

A mi compañera Luz María, y a mis hijos Uriel, Mariel y Axel, que en todo momento me impulsaron a titularme, para terminar con una etapa de formación; debiendo hacer un especial reconocimiento, a la actitud de Luz María, que con paciencia plena supo estar a la altura de mis necesidades y de mis desvíos, resistiendo a todos aquellos problemas y obstáculos que detuvieron en su momento la culminación de mi carrera.

A mi asesor Lic. Andrés Oviedo de la Vega, por la calma con la cual me dirigió, en este trabajo profesional, demostrando en todo momento la calidad y calidez humana, que tiene con todas aquellas personas, que hemos tenido la fortuna de haber gozado de su atención.

A todas las personas que de diversas formas me hicieron patente que la titulación es un paso importante y esencial, para la terminación de una serie de esfuerzos.

Y para terminar, debo externar mis más altos agradecimientos, a aquellas Instituciones, que fueron cimiento y soporte, para llegar a la

culminación de mi formación cultural, y de las cuales guardo un grato recuerdo, en especial a la Universidad Nacional Autónoma de México, recinto que a través de mi incomparable E.N.E.P. Acatlán, me dio la oportunidad de ser instrumento en la aplicación del derecho y la justicia.

No quiero dejar de agradecer a todos aquellos célebres profesores que desfilaron en mi vida, desde la primaria, hasta la universidad, y que desde este espacio, les doy mi más alto aprecio y consideración, personas que tienen participación en este trabajo por haber sido parte en el conocimiento de mi carrera.

Una disculpa justificada, a todas aquellas personas que en este momento escapan de mi memoria, pero que con el presente trabajo, quedan satisfechas, en la medida de su relación conmigo.

INDICE.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.

1.1. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MEXICAS.....	4
1.2. ESTRUCTURA AGRARIA EN EL VIRREINATO.....	9
1.3. EL MEXICO INDEPENDIENTE.....	16
1.4. LA REPUBLICA.....	19
1.5. ESTRUCTURA AGRARIA EN EL PORFIRIATO.....	24

CAPITULO II

PROCESO LEGISLATIVO AGRARIO EN LA HISTORIA MODERNA DE MEXICO.

2.1. PLAN DE SAN LUIS Y EL PLAN DE AYALA.....	31
2.2. PLAN DE GUADALUPE.....	37
2.3. LEY AGRARIA DE FRANCISCO VILLA.....	39
2.4. DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915.....	42
2.5. CONSTITUCION DE 1917.....	44

CAPITULO III
EL NUEVO DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

3.1. LA LEY AGRARIA Y SU REGLAMENTO.....	48
3.2. EL EJIDATARIO Y COMUNERO.....	52
3.3. DIFERENCIA ENTRE EJIDO Y COMUNIDAD.....	52
3.4. FUNCIONES DEL COMISARIADO EJIDAL.....	58
3.5. LOS NUEVOS PRINCIPIOS DEL REGIMEN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	60
3.6. LA CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	62

CAPITULO IV.
PROBLEMATICA JURIDICA DEL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE
DERECHOS EJIDALES.

4.1. ANALISIS A LA REFORMA AL 27 CONSTITUCIONAL, DE 6 DE ENERO DE 1992.....	66
4.2. REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES.....	72
4.3. LA TIERRA EJIDAL Y SU EXPECTATIVA ECONOMICA.....	76
4.4. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.....	79
4.5. COMENTARIOS FINALES AL PROCEDE.....	86
CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	92

INTRODUCCION

El agro mexicano y el campesinado, han sido cuestiones de gran trascendencia e importancia a lo largo de la historia de México, lo cual ha propiciado en innumerables ocasiones conflictos sociales, como por ejemplo, la Revolución Mexicana en 1910. En la época actual, a la luz de profundos cambios operados en las instituciones jurídicas, económicas, políticas y sociales de nuestro país, motivado por nuevas ideas y modelos económicos implementados por el gobierno, tal cuestión ha retomado un nuevo auge.

En éste contexto, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se vivió una etapa de transición en lo concerniente al concepto de reforma agraria y otros asuntos referentes al campo. Se puso fin a una serie de principios revolucionarios, en aras de lograr una modernización en el agro mexicano, con el consecuente beneficio para el campesino mexicano.

Todo lo anterior se logró básicamente por medio de una serie de reformas de fondo practicadas al artículo 27 Constitucional y a su correspondiente ley reglamentaria, para adecuarlos a las necesidades actuales que exigía el campo mexicano.

Uno de los principales problemas que presentaba el campo mexicano, era el creciente minifundismo, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la falta de

Inversión en el campo, la constante migración de los campesinos a las grandes ciudades o al extranjero, etc.

En el capítulo primero, denominado antecedentes de la tenencia de la tierra en México, se estudiará, el origen de la tenencia de la tierra, desde los mexicas, el virreinato, el México independiente, la consolidación de la República, y por último la estructura agraria en el porfiriato, durante esta etapa se sientan las bases de lo que constituye nuestra legislación agraria contemporánea.

En el capítulo segundo, se estudiarán los planes agrarios como el plan de San Luis, El Plan de Ayala, el Plan de Guadalupe, la ley agraria de Francisco Villa, El Decreto del 6 de enero de 1915, y la promulgación de la Constitución de 1917, y el artículo 27, ya que todos estos planes de cierta manera dieron origen a lo que se le ha llamado el derecho social mexicano.

En el capítulo tercero, denominado el Nuevo Derecho Agrario en México, se hará un estudio principalmente a la Ley Agraria expedida en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, también se estudiará lo que es el ejido y comunidad y cual es su diferencia, las funciones del comisariado ejidal, así mismo se verán cuales son los nuevos principios del Régimen de la propiedad Agraria en nuestro país, y por último se estudiará la certificación de los derechos ejidales en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por último en el capítulo cuatro, se hará un análisis a la reforma al artículo 27 constitucional, promulgada el 6 de enero de 1992, se estudiará el reglamento de la ley agraria en materia de certificaciones de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, ya que el punto fundamental del presente trabajo de investigación, es la perspectiva de la tierra ejidal y su expectativa económica, pues con las reformas tanto el ejido como la comunidad pueden ser objeto de venta, y en su caso los ejidatarios o comuneros pueden formar sociedades.

Así mismo, se estudiarán ampliamente las funciones y atribuciones del Registro Agrario Nacional, como una nueva institución en el Derecho Agrario Mexicano y su importancia, y para concluir nuestro estudio comentare aspectos importantes del PROCEDE.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.

1.1. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MEXICAS

La tierra bajo el dominio de la Nación Mexica, estaba dividida en dos grandes sectores que eran: las reservadas al pueblo y las reservadas a la nobleza, también llamadas tierras comunes y tierras públicas.

La propiedad de las tierras destinadas al pueblo, era atribuida en su conjunto, esto es a la comunidad. Siendo la base de la organización social Mexica el Calpulli, la tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como Calpullis o Barrios y cada uno de ellos, se subdividía en tres:

1) La que aprovechaban los miembros del Calpulli, que era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

2) La que se utilizaba para cubrir los gastos públicos.

3) La que por estar baldía, se dedicaba a usos comunes.

Las tierras comprendidas a la nobleza eran:

1) Las llamadas generalmente patrimoniales por estar adscritas a la familia (ESTIRPE), su poseedor era el jefe de ella, quien podía transmitirlos por herencia a sus descendientes e incluso repartirlas entre ellos, aunque lo más frecuente era que las traspasara al más apto de sus hijos varones.

2) Las que cabría denominar funcionales por estar adscritas a un cargo público, su disfrute duraba el mismo tiempo que el ejercicio del respectivo cargo.

Por su parte el autor José Ramón Medina, nos expresa una clasificación de las tierras: Públicas, comunales y de conquista.

TIERRAS PUBLICAS.- Dichas tierras correspondían en lo personal al rey, y otras en función del cargo, el rey era el detentador de un conjunto de tierras del Adate, éstas eran de mejor calidad y cercanas a los pueblos donde tenía su domicilio el rey e independientes de sus propiedades particulares, donde tenía pleno dominio.

Por otro lado encontramos el Tecpantlall, eran tierras que a la vez, financiaban los gastos del gobierno y la conservación y mantenimiento de los palacios. Estas tierras no se podían enajenar, pero si heredar a sus sucesores. (1)

(1) Cfr. Medina Cervantes José Ramón. "Derecho Agrario". Editorial Harla. México. 1986. Pág. 36

TEOTLALPAN.- Tierras destinadas a sufragar los gastos del culto religiosos y mantenimiento de templos. El trabajo estaba a cargo de macehuales, o en su defecto de arrendatarios.

MILCHIMALLI.- La titularidad de dichas tierras eran en función del carácter de casta social del alto nivel y se les denominaba Milchimalli, se dedicaban al mantenimiento de los servicios militares. Estas tierras trabajaban en ellos los macehuales, eran arrendadas o bien labradas en forma colectiva.

PILLALLI.- Tierra entregada a los nobles:

1) Por los servicios prestados al rey, en este caso no podía vender ni ceder la tierra, sólo heredaría a sus hijos con lo que fueron formando verdaderos mayorazgos.

2) Por recompensa de un servicio, se le permitía al noble cederla o enajenarla, excepto a los de la clase social baja.

LAS TIERRAS COMUNALES.- La sociedad tenía como base a los calpullis o barrios, que fue una forma de tenencia de la tierra que se institucionalizó a lo largo del tiempo, y que paso a ser la subsistencia de cada familia, ya que aquí se fincó la estructura agraria de la sociedad mexicana, que perduró hasta nuestros días, es decir hasta que entro en vigor la Ley Agraria de 1992.

El autor Florescano, comenta al respecto:

"Calpulli forma de organización social cuyo cimiento lo constituían los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra. Los calpulli, comunidades de personas ligadas por la sangre, se institucionalizaron los derechos de la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre. Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer a un calpulli, disponían de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo, es decir no había propiedad privada de la tierra por que esta pertenecía al calpulli, pero los mismos miembros de él, y sólo ellos, tenían derecho recibir el usufructo de una parcela y con el tiempo adquirieron también el derecho de transmitirlo a sus descendientes por herencia. Esos derechos sólo se perdían cuando el objetivo esencial de la comunidad campesina era: Hacer producir la tierra. Aquél que sin causa justificada dejaba de labrar la tierra, durante dos años consecutivos, perdía el derecho de ella." (2)

Con la definición anterior citada por el Autor Enrique Florescano, se puede concluir con las siguientes características del calpulli, ya que este es una unidad autosuficiente donde se dan los diversos tipos de relaciones que hay en una sociedad.

- a) Esta formado por un conjunto de familias del mismo linaje.
- b) La tierra se poseía en común
- c) Da origen a grandes urbes administrativas

(2) Florescano Enrique. "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios en México 1500-1821". Editorial SEP. México. 1986. Pág. 13

- d) La transmisión de los derechos era por herencia y posesión de la parcela.
- e) En caso de no sembrar la tierra por más de dos años, se le podía privar de sus derechos, excepto por causa justificada.
- f) No podía enajenarla.
- g) El que abandonaba el calpulli perdía todo el derecho a la tierra.

TIERRAS DE CONQUISTA

TLATOCAMILLI.- Tierras propiedad del señorío, que impedía al soberano disponer libremente de ellas, excepto arrendarias. Estaban destinadas a sufragar los gastos de la casa del señor, así como para ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros.(3)

YAHUTLALLI.- A las naciones conquistadas se les arrebató la propiedad de sus tierras; parte de esos inmuebles pasaba a propiedad de los nobles y del señor, y el resto quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, que, además del vasallaje, pagaban los tributos correspondientes. Estas propiedades integraban el "Yahutlalli", antecedente de las tierras realengas de la Colonia y, más adelante, de las demasías, excedencias, baldíos y nacionales.

(3) Cfr. Medina Cervantes José Ramón. Ob. cit. pág. 38

1.2. ESTRUCTURA AGRARIA EN EL VIRREINATO

La propiedad Comunal, según las Leyes Españolas, se dividía en :

- a) El Fundo Legal
- b) Dehesa
- c) Reducciones de Indígenas
- e) El Ejido
- f) Los Propios y,
- g) Las Tierras de Repartimiento
- h) Montes, pastos y aguas

Por su parte la propiedad individual se dividía en:

- a) Mercedes
- b) Caballerías
- c) peonías
- d) Suertes
- e) Compraventa.
- F) Confirmación
- g) Prescripción

Como antecedente directo de la propiedad Española, se tienen las Bulas Papales Alejandrinas, que fueron emitidas después de la conquista y así evitar conflictos entre España y Portugal, por las tierras descubiertas en el nuevo mundo.

Las Bulas Alejandrinas no eran el primer antecedente en que el Papa tomaba el papel de máximo arbitrio en materia de disputas territoriales, disputas no muy espirituales, ya que existía la llamada doctrina "Omni insular", con la que en 1155, el Papa Adriano VI otorga derechos territoriales a Enrique II de Inglaterra sobre Irlanda mediante la Bula Laudabiliter. El papa Nicolás V otorga en 1455 a Portugal la posesión a perpetuidad en Guinea, Azores y medieras con la Bula " Romanus Pontifex", así pues existía un público reconocimiento a la autoridad papal en la materia.

Con motivo de las disputas territoriales de España y Portugal en virtud de los descubrimientos, el Papa Alejandro VI, actuando como Juez arbitral, expide las Bulas Papales "Intercoetera el día 3 de mayo de 1493, "Inter coetera" o "Noverunt Universi" la mañana del 4 de mayo de 1493, e "Inter Coetera" ó "Hodien Siquleden", la tarde del 4 de mayo de 1493, para dirimir un conflicto de derecho internacional público y su zona de influencia de dominio en los terrenos descubiertos y conquistados.(4)

La Corona Española por conducto de Carlos V, proclamó su dominio absoluto sobre las tierras de la Nueva España, mediante la Ley I del 4 de Septiembre de 1519,

(4)Cfr. Medina Cervantes, José Ramón. op. cit. pág. 47

Intitulada: que las indias occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enajenar, la cual iniciaba diciendo:

"Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros Justos, y legítimos títulos, somos señor de las Indias occidentales (5)

De lo anterior se desprende que la Corona fundamentó la propiedad sobre los territorios de la Nueva España en las Bulas Papales y otros títulos que consideró como legítimos, a la luz del derecho vigente en la época.

Al convertirse la Corona Española en propietaria de tierras descubiertas y conquistadas se inició la elaboración de las leyes de Indias, enriquecidas por las "Mercedes Reales", que con frecuencia reconocían la propiedad comunal e incluso, sancionaban a los españoles despojantes de aquélla. Podríamos afirmar que con el nacimiento del Virreinato, dio origen al derecho agrario mexicano.

La Autora Martha Chávez Padrón, realiza una clasificación de los diversos tipos de propiedad en el virreinato, dividía básicamente en tres categorías: las que constituían la propiedad individual, intermedia, colectiva y el patrimonio de la Corona.

(5) Fabila Manuel. 'Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940'. SRAVCEHAM. México. 1981. pág.5

El real patrimonio lo constituían los bienes y derechos propiedad de la Casa Real, para financiar los gastos de los palacios. Reiterando: equivale al gasto corriente del palacio. (6).

El patrimonio privado del Rey, son los bienes y derechos que le pertenecen a título privado, en función del cargo de soberano, en los que tiene absoluta libertad para su administración disposición de los mismos.(7)

El patrimonio de la Corona es el que destinaba a la administración, orden y defensa del reino, se aplicaba al sostenimiento de la administración pública.

Clasificadas como propiedad individual se encuentran:

LAS MERCEDES REALES.- Durante el siglo XVI y primera mitad del Siglo XVII, la merced fue el medio más extendido para obtener la propiedad privada de la tierra y la concesión la extendía el Rey directamente o por confirmación esto solo en ocasiones especiales.

La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de las tierras. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad de residencia y de labranza y una vez cumplidas estas condiciones, se debía confirmar.

(6) Cfr. Medina Cervantes José Ramón. ob cit. p.50

(7) Chávez Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, México. 1974. p.189

LAS CABALLERÍAS.- Medidas de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería y se concedían a quienes habían combatido a caballo, su extensión era de 42.75 hectáreas

PEONIA.- Porción de tierra que se mercedaba a un soldado de Infantería; era una quinta parte de la caballería, su extensión era 8.55 hectáreas

SUERTE.- Esta forma de propiedad era un solar para labranza que se destinaba a cada colono que se integraba a una capitulación, era de aproximadamente de diez hectáreas.

COMPRAVENTA.- Las tierras del Tesoro Real pasaron a manos de particulares a través de una compraventa.

La compraventa al inicio de la conquista fue escasa ya que existía la prohibición de vender los terrenos durante los primeros cuatro años, transcurrido el tiempo se podían vender.

CONFIRMACION.- La mayoría de las tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas y tituladas. Esto propicio que los propietarios poseyeran una mayor extensión de terreno que la amparaba con el título correspondiente. (B)

(B)Cfr. Medina Cervantes José Ramón. op. cit. pág. 53

La confirmación la requerían todas las mercedes otorgadas después de 1522, así como las ventas y composiciones posteriores.

PRESCRIPCIÓN.- La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor.(9)

Dentro de la propiedad Intermedia, tenemos:

COMPOSICIÓN.- Las composiciones podían ser promovidas por quienes poseyeran tierras en exceso, sin justos títulos, las compras irregulares, mediante el pago al fisco mediante una cierta cantidad de dinero. Tenían derecho a promover la composición tanto los particulares sobre su propiedad individualizada, como las comunidades respecto de sus posesiones colectivas.

CAPITULACIONES.- Eran contratos que celebraba el monarca con particulares, quienes se comprometían a descubrir tierras y colonizarlas, el pago era una cierta cantidad de tierras.

REDUCCIONES DE INDIAS.- Felipe II el 19 de febrero de 1560, en la Ley IX, artículo tres del libro cinco de las leyes de Indias establece: con más prontitud y voluntad se reducirán a poblaciones los indios, sino se les quitan las tierra y granjerías

(9)Cfr. Chávez Padrón Martha. op. cit. pág. 190

que tuviesen en los sitios que dejasen mandamos que esto se haga novedad y se les conserve como las hubiesen tenido antes para que las cultiven y traten de su aprovechamiento.

Las reducciones de Indios debían tener al igual a los pueblos españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas; véase la ley del 1o. de diciembre de 1573, por Felipe II. (10)

Dentro de la Propiedad de tipo Colectivo, tenemos:

FUNDO LEGAL- Terreno donde se asentaba la población, en casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos, plazas y casas de los pobladores.

EJIDO Y DEHESA- El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo que no se labraba ni plantaba destinado al solar de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se crea con carácter comunal no era enajenable. La dehesa es el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido.

PROPIOS.- Se destinaban a sufragar los gastos públicos, por lo que eran entregados a los Ayuntamientos. Integrando su propio patrimonio, y el Ayuntamiento lo daba en arrendamiento.

(10) Cfr. Chávez Padrón Martha. Ob. Cit. pág. 192,193

TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructarlos y así generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión.(11)

MONTES, PASTOS Y AGUAS.- Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común los montes, pastos y aguas, así lo estableció Carlos V en una Cédula expedida en 1533.

1.3 EL MEXICO INDEPENDIENTE

Con la Guerra de Independencia una de las principales causas de la misma fue lo relacionado con la propiedad rural, causa que es tomada por nuestros dirigentes para el movimiento independiente.

La Independencia no cambio esencialmente la estructura agraria del país la tierra seguía en poder de cuatro grupos, clero grandes terratenientes, pequeños propietarios y pueblos.

El período de lucha de Independencia, que comprende del 15 de septiembre de 1810 a 1821, ésta marcada la promulgación de los primeros decretos sociales como son la abolición de la esclavitud, del tributo y de otras cargas que pasaban sobre indios y castas, olvidándose de tierras y de la problemática, que implicaba, la lucha continúa, y fue tres meses después de la lucha cuando en Guadalajara Hidalgo toco el problema de la tierra en siguiente decreto.

(11) Cfr. Medina Cervantes José Ramón. ob. cit. pág. 57

El Autor Jesús Silva Herzog, nos comenta:

"En Guadalajara el 5 de diciembre del mismo año, se expide el primer decreto agrarista que a la letra dice:

Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América: por el presente mando a los jueces y justicias del Distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los naturales las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo no puedan arrendarse, pues mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (13)

En Guadalajara el 15 de diciembre de 1810 Hidalgo decreto la abolición de la esclavitud y de los tributos, confirmando así el decreto expedido dos meses antes en Valladolid.

Por otro lado, Hidalgo decretó el 19 de Octubre de 1810, en la ciudad de Valladolid la abolición de la esclavitud, que en parte sustancial dice lo siguiente:

"Prevengo a todos los dueños de esclavos, que luego inmediatamente que llegue su noticia esta plausible superior orden, los ponga en libertad... y no lo haciendo así los citados dueños de esclavos, sufrirán irremisiblemente, la pena capital y la confiscación de todos sus bienes." (14)

(13) Silva Herzog, Jesús. 'El Pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964'. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. p.43

(14) Silva Herzog Jesús. 'El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria'. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1964. pág. 34

Por su parte Morelos, también representante de las clases explotadas de la población novohispana y auténtico interprete de los verdaderos fines de la Revolución emancipadora, dictó y confirmó legalmente las disposiciones relativas al reparto de la propiedad, supresión de la esclavitud y de las castas, distribución de los impuestos.

Al respecto, el autor Cué Cánovas, nos dice:

" En el punto principal de dicho proyecto donde Morelos aparece como el verdadero precursor de la Reforma Agraria en México, anticipándose en más de un siglo a nuestra época, al decir, deben inutilizarse las haciendas cuyos terrenos pasen de dos leguas para facilitar la pequeña agricultura y la división de la propiedad, por que el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo e industria, y no un sólo particular tenga extensas tierras infructíferas esclavizando a millares de gentes para que las cultiven en la clase gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con la libertad y beneficio suyo y del público". (15)

Lograda la Independencia, los legisladores enfocaron el problema de la propiedad de la tierra considerando que había suficiente terreno, pero que los habitantes estaban mal distribuidos en él. Para corregir este desequilibrio, se expedieron diversas leyes de colonización, con la finalidad de poner bajo cultivo los terrenos hasta esa fecha improductivos.

(15) Cué Cánovas Agustín. " Historia Social y Económica de México 1521-1824." Editorial Trillas. México. Pág. 222

La primera disposición en esta materia fue el decreto de Iturbide el 24 de Marzo de 1821, concediendo a los militares que hubiesen pertenecido al ejército Trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el lugar que eligieran para vivir.

1.4. LA REPUBLICA.

Una vez que cayó el Imperio de Iturbide, falto de apoyo militar y político, siendo substituido por un supremo gobierno Provisional Ejecutivo. Los republicanos entre los que figuraban antiguos jefes Insurgentes, consumado el derrocamiento del régimen imperial, Muchos de los partidarios de Iturbide se unían a los republicanos.

En 1824 triunfan los federalistas y México se convierte en una República Federal, la clase media había seguido reclamando su derecho al gobierno, aprovechando el colapso sufrido por el grupo militar al desaparecer el imperio, dispuesta además a enfrentarse a la iglesia, dueña del poder económico y espiritual.

Ahora el conflicto entre liberales y conservadores iba a ser entre la clase media por una parte y el clero y los jefes del ejército por la otra, federalistas y centralistas, respectivamente.

El 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal que establecía una forma de Gobierno semejante a la de los Estados Unidos. El poder Legislativo era depositado en

dos Cámaras. Los Diputados iban a ser designados por electores, en tanto que los Senadores iban a ser dos por cada Estado. El presidente y el Vicepresidente de la República, elegidos por las Legislaturas de los Estados, durarían en su cargo cuatro años.

Victoria y Bravo designado Presidente y Vicepresidente, tomaron posesión de sus cargos el 10 de octubre del mismo año. La ciudad de México fue declarada residencia de los poderes de la Nación y convertida en Distrito Federal. El 24 de Diciembre de 1824, el segundo Congreso Constituyente concluía sus tareas.

Sin embargo, el nuevo estatuto político y social del país, no se rompió radicalmente con el pasado, se consagraba la intolerancia religiosa y se conservaban los fueros eclesíásticos y militares; no se establecían las garantías de los individuos frente al poder del Estado. Tres millones de indios analfabetas y miserables, herencia del régimen colonial, eran incorporados de golpe dentro del Derecho Común, adquiriendo ante la ley una igualdad teórica en relación con los otros sectores de la población.

El indio se convirtió en ciudadano, y aun que se suprimieron los tributos que pesaban sobre él, como ciudadano tuvo que pagar impuestos y prestar el servicio militar, en tanto que las ventajas y derechos que la Constitución le otorgaba quedaban solamente inscritos en el texto legal, por falta de capacidad para disfrutarlos.

Comenta el Autor Cué Cánovas:

"...la igualdad civil en el Derecho Común y la condición ciudadana para el servicio de la Nación, no podía excusarse sino separando al pueblo indio geográficamente, o condenando a su raza al aislamiento...La igualdad proclamada en las leyes comunes ... ha salvado a la raza y la mantiene en espera de la obra del tiempo..." (16)

El clero decidido a mantener y conservar su situación de grupo dominante, habría pronto de manifestarse contrario al sistema federal. En tanto que las clases superiores se adherían al centralismo como régimen en el que veían la garantía de sus privilegios y riqueza.

Los grandes movimientos de transformación social durante las primeras décadas del México Independiente surgieron la provincia y tuvieron su raíz en el federalismo, e incluso la base de la defensa Nacional en la Segunda Guerra con Francia, estuvo fundada en los resultados del sistema Federal.

En 1835, Santa Anna, convertido ya por entonces en instrumento de los conservadores mexicanos, iba a acabar con el Régimen Federal, destruyendo la Constitución de 1824. Un año antes había mandado disolver el Quinto Congreso Constitucional convocando a elecciones para otro Congreso, que por miedo de un golpe de Estado parlamentario, se arrogó la facultad de reformar la Constitución de 1824.

(16) Cué Cánovas Agustín. *op. cit.* p.271.

En 1836 se promulgaban las siete leyes Constitucionales que establecían el Régimen Centralista.

Ya en 1823 se expedía un decreto creando la provincia del Istmo cuyas tierras baldías se dividían en tres: la primera se repartiría entre los militares e individuos que hubiesen prestado servicios a la nación, así como entre pensionistas y cesantes, la segunda entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establecieron en el país conforme a las leyes generales de colonización, y la tercera sería distribuida entre los habitantes carentes de propiedad.

Las leyes que posteriormente se dictaron en materia de baldíos y colonización en términos generales se inspiraron en tres principios.

- 1) Reparto de tierras Baldías a los militares en premio a sus servicios.
- 2) Concesiones a colonos extranjeros
- 3) Adjudicación de terrenos a los habitantes de los pueblos.

Desde 1820 Moisés Austin había solicitado permisos de colonización en el territorio de Texas, habiendo obtenido su hijo Esteban, por Decreto de la Junta Instituyente en 1822, el derecho de introducir a 300 familias. A mediados de 1824, se expedía una importante ley ordenando el reparto de baldíos entre individuos interesados en colonizar el Territorio Nacional y en la que se establecía preferencia en favor de mexicanos. Previéndose los peligros de la concentración territorial y del crecimiento de los bienes de manos muertas, se estipula en esa ley la prohibición categórica de que se

reuniera en una sola persona más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de temporal y seis de abrevadero, y además que los pobladores pasaran sus propiedades al ciego.

En 1832 la población de Texas era de 44,700 habitantes, pero de éstos, sólo 3,400 eran mexicanos.

Bajo la administración de Gómez Farías se admite la urgencia de poblar los vastos territorios del Norte del país sobre los que México ejercía en realidad una soberanía teórica. Se pensaba entonces que bastaba la presencia del colono en aquellas apartadas regiones para conservar la integridad del territorio mexicano, cubriendo con pobladores sus fronteras casi desiertas y amenazadas por la expansión norteamericana. Desde aquella época los territorios del Norte, aislados del centro por falta de vías de comunicación y medios de transporte, incapaces de conservarse como parte de la Nación por la pobreza de nuestros recursos y nuestra anarquía política permanente.

Los Estados Unidos aumentaban constantemente su población y su riqueza mediante una inteligente política migratoria que hacía arribar a sus costas miles y miles de individuos procedentes de Europa. Causas técnicas, económicas y demográficas, actuaban vigorosamente en el sentido de producir a la postre la pérdida de los territorios situados al Norte de nuestro país.

En los años siguientes a la Independencia en lo referente a la agricultura se buscaba establecer las bases de la prosperidad del país con los mismos elementos que se pretendió introducir en los primeros tiempos del régimen colonial.

Diversos factores intervinieron en este estado de decadencia el primero de ellos fue la riqueza agrícola del país, no podía desarrollarse mientras el consumo interior no tuviera un aumento considerable.

1.5. ESTRUCTURA AGRARIA EN EL PORFIRIATO.

En 1876 la rebelión de Tuxtepec lleva al poder a Porfirio Díaz, con él, entra a México a una nueva etapa la de modernidad económica, por que inicia dando una apertura al capital extranjero, que invierte en los diferentes sectores de la economía, como son: el agropecuario, las comunicaciones, finanzas, etc.

La inversión extranjera que ingresa al país, provenía principalmente de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y en menor medida de Alemania. Los inversionistas extranjeros se interesaron principalmente por invertir en cultivos comerciales que les reditaron enormes ganancias, haciendo a un lado los cultivos tradicionales como son el maíz y el frijol, necesarios para la población de escasos recursos.

Las inversiones de los Estados Unidos de América, se dirigieron hacia el control de la producción de los productos agropecuarios y forestales que tenían por destino las metrópolis mismas.

El único producto de una fuerte demanda internacional, controlado por la oligarquía mexicana, fue el henequén cuya comercialización, era manejada por el capital norteamericano.

Inglaterra extendió su influencia en los Estados fronterizos del Norte, especulando con la tierra por medio de compañías deslindadoras y de colonización, llegó a invertir en tierras aptas para las plantaciones huleras.

Francia invirtió principalmente en Veracruz, Tamaulipas, en los productos agropecuarios como azúcar y caucho principalmente.

Alemania invirtió únicamente en la explotación y producción de café en Chiapas.

En este sentido, vierte su opinión la Autora Teresa Rojas:

• El gobierno Porfiriano estimuló el cultivo de aquéllos productos que prometían elevadas ganancias pero dejó a un lado la agricultura de subsistencia. Las tierras que provenían del deslinde de baldíos, de la desamortización de bienes comunales y de las ventas de las haciendas del clero, así como los capitales, la mano de obra disponible y los estímulos fiscales fueron puestos a merced de la Agricultura Comercial". (17)

(17) Rojas Teresa. "La Agricultura en Tierras Mexicanas Desde Sus Orígenes hasta Nuestros Días". Editorial grijaibo. México. 1991. pág. 280.

En esta época se inicia el cultivo a gran escala de los productos más rentables como el henequén en primer lugar, el café, el algodón, el ixtle, el caucho y la vainilla. En segundo lugar, fueron las maderas preciosas, el chicle, diversas plantas curtientes, las oleaginosas, las resinas, algunas plantas medicinales, el garbanzo, el plátano, la sandía y los cítricos.

El primer producto de exportación fue el henequén, que se cultiva en Yucatán, Quintana Roo, y en menor escala en Campeche, se comercializaba casi exclusivamente como materia prima. Este producto fue el que trajo mayores ingresos por concepto de exportación debido a su gran demanda, en el mercado internacional, ya que México era el único productor.

Tuvo un gran auge la agricultura comercial porque continuó expresando la
Autora Teresa Rojas:

“El momento era propicio por que el mercado mundial se encontraba en expansión. Estados Unidos y los países industrializados de Europa demandaban cada día una mayor cantidad de materias primas y bienes de consumo provenientes de las regiones tropicales.

Las materias primas , como el henequén, el ixtle, el hule, las maderas tropicales y los colorantes, se utilizaban en la pujante industria como componentes de bienes manufacturados, mientras que los productos de consumo interno iban directamente al

mercado. Entre estos últimos destacaban algunos productos alimenticios como el café, el cacao y la vainilla, que se había incorporado a la dieta diaria de sus habitantes. Gracias a la elevada demanda aumentaban los precios, lo que a su vez, producía elevadas ganancias". (18)

La agricultura en este período entra en las fluctuaciones del mercado mundial, es decir, vaivenes de la economía internacional.

Una de las graves repercusiones que tuvo el gobierno, dejar a un lado el cultivo de los productos tradicionales como el maíz, frijol, chíle, etc. que eran necesarios para la población, fue que tuvo que importar fuertes cantidades de maíz para nivelar la demanda de este producto; los campesinos pequeños propietarios, sembraban principalmente productos básicos para el autoconsumo, y para su comercialización en los mercados locales.

Otro de sus logros que tuvo en el Porfiriato, fue la construcción de miles de kilómetros de vías férreas, el ferrocarril jugó un papel muy importante en todo este proceso modernizador, a la agricultura la benefició en gran escala, por que permitió mayor intercambio de productos tanto en los mercados locales, como en el mercado internacional, abaratando sus costos, así como poder transportar productos alimenticios de una rápida descomposición. También se habilitaron puertos para el embarque de productos de exportación.

(18) Cfr. Teresa Rojas. op cit. pág. 291

En relación a la hacienda, los grandes latifundios se consolidaron en el Porfiriato a partir de las leyes de colonización y compañías deslindadoras, ley sobre ocupación y enajenación, que dieron origen a despojos de tierras comunales, y de pequeños propietarios.

La hacienda se constituyó como una unidad económico-social, y su gran desarrollo permitió que se convirtiera en el sector dominante del agro. Por un lado la política porfirista que estuvo orientada a apoyar la agricultura comercial.

La hacienda porfirista fue una unidad productiva ya capitalista, debido a una inserción en el mercado nacional como internacional, dado que el capital que se invirtió en el campo durante este período fue de origen extranjero; así mismo, las nuevas haciendas se preocuparon por la introducción de nuevas técnicas agrícolas, implementos y maquinaria.

La hacienda llegó a tener las mejores tierras, construyeron infraestructura hidráulica, para mejorar los sistemas de riego existentes en la época.

Así también se llegaron a acentuar ciertas características en el mercado del trabajo agrícola, dependiendo de la región, era libre o permanente.

Por su parte la autora Teresa Rojas, comenta lo siguiente.:

El gobierno, interesado en el desarrollo de la naciente agricultura de exportación, movilizó grandes contingentes de población hacia las fincas tropicales.

Se enviaron a los indios yaquis y mayos, despojados de sus tierras en Sonora, de todos lados, se condujeron reos y "vagos" que eran personas que la justicia reclutaba por estar desocupados, y se gestionó la inmigración de trabajadores coreanos, chinos e italianos, Estos últimos, sin buen resultado. Además cada hacienda disponía de los llamados "enganchadores", que eran personas encargadas de conseguir trabajadores para la hacienda. Los enganchadores iban a los pueblos a las ciudades y allí, mediante falsas promesas engaños y adelantos en dinero, convencían a campesinos pobres o a la plebe citadina, para que fueran a trabajar a las fincas". (19)

A continuación se señalaran los diferentes tipos de peonaje existentes en el porfiriato:

LOS PEONES ACASILLADOS.- Frecuentemente estaban endeudados y su libertad de movimiento era restringida. Su salario tenía tres componentes: el pago en dinero, las raciones de maíz y el usufructo de una casa con su cortijo para animales menores. Las deudas eran hereditarias de padres a hijos.

LOS PEONES EVENTUALES.- eran por lo general comuneros, habitantes de pueblos vecinos trabajaban para completar los ingresos que obtenían de sus parcelas o bien para cumplir un acuerdo que obligaba a propiciar trabajadores a cambio de ciertas concesiones de la hacienda.

(19) Rojas Teresa. op. cit. PP. 276, 277.

LOS ARRENDATARIOS.- Que pagaban su renta en dinero, recibían como los aparceros que pagaban con su parte de su cosecha y trabajo, una parcela, semillas y a veces casa del hacendado.

Como se puede dar cuenta, las condiciones en que vivía el peón de las grandes haciendas eran miserables, ya que eran víctimas de los administradores y capataces, los cuales los golpeaban y encarcelaban con suma frecuencia, además que no recibían un salario por su trabajo, sino que les era pagado con cupones, para que estos fueran canjeados en la tienda de raya, para que así no hubiera fuga de dinero y se incrementaran las ganancias, llevándole una estricta contabilidad al peón sobre lo que adquirida.

CAPITULO II

PROCESO LEGISLATIVO AGRARIO EN LA HISTORIA MODERNA DE MEXICO

2.1. PLAN DE SAN LUIS Y PLAN DE AYALA.

El Plan de San Luis, fue proclamado por Don Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910. Estaba enfocado a resolver el problema político relacionado con la reelección de Don Porfirio Díaz, y tomando en forma secundaria y accesorio, el problema agrario.

El Plan consta de 15 artículos y cuatro transitorios, la mayor parte de dicho documento fue obra de Madero.

A continuación mencionaremos los más importantes:

En el artículo primero se declaran nulas las elecciones de julio pasado, y en el segundo, se dice que será desconocido el Gobierno de Don Porfirio Díaz a partir del nuevo período presidencial.

En su artículo cuarto se consagra el principio de la NO REELECCION; en el quinto se declara Madero Presidente Provisional con la tesis de que si hubiera habido

libertad en las elecciones él indudablemente hubiera sido electo para ocupar la Primera Magistratura de la Nación.

El artículo séptimo señala el 20 de noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas, a fin de arrojar del poder al gobierno ilegítimo de Díaz. (20)

El problema agrario es planteado en el párrafo tercero del artículo tercero, en el que subraya que abusando de la Ley de Terrenos Baldíos los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, fueron despojados de sus terrenos, bien por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los Tribunales, mismos que se someten a revisión a efecto de indemnizar y restituir los predios a sus antiguos propietarios, incluso de los poseedores que los recibieron por vía de herencia.

La restitución no opera cuando el predio había pasado a un tercero, el que debía indemnizar al propietario original del terreno.

En febrero de 1911, Madero entra al país desde Estados Unidos, Reunió sus fuerzas, atacó Casas Grandes y fue derrotado el 6 de marzo, pero no era el triunfo o la derrota militar de Madero lo que decidía.

Mientras tanto los alzamientos prosiguieron en distintos puntos del país.

(20) Silva Herzog Jesús. op. cit. pág. 159, 160.

La Revolución ganaba todo el país, se generalizaba Estado tras Estado, pero mostraba ya dos centros que durarían a lo largo de toda la lucha, chihuahua en el Norte y Morelos en el Sur.

Fue así que tanto Madero como Díaz, comprendieron la doble advertencia del Norte y del Sur; es cuando firman los acuerdos de la Ciudad de Juárez, allí firmados por representantes del Gobierno de Madero por los cuales Porfirio Díaz se comprometía a renunciar y a entregar el poder como presidente interino a Francisco León de la Barra, entonces Secretario de relaciones Exteriores que convocaría a elecciones generales.

Los acuerdos cuyo objeto era dar por concluida la Revolución, de sumar a las masas y restablecer el orden jurídico burgués sostenido por el Ejército Federal, no decían una palabra sobre el problema de la tierra ni sobre ningún otro de los mencionados en el Plan de San Luis.

El 25 de mayo de 1911, renuncia Porfirio Díaz y el 26 exilaba en Francia. El 7 de Junio, entraba triunfante Madero a la Ciudad de México, para las fuerzas burguesas; la Revolución había terminado.(21)

(21) Cfr. Guilli Adolfo. "La Revolución Interrumpida" Editorial el Caballito, México. Pág. 47.

PLAN DE AYALA

Emiliano Zapata se levanto en armas movido por las promesa agrarias del plan de San Luis, se opuso terminantemente a silenciar sus tropas si no se iniciaba la restitución de las tierras a los pueblos. El resultado fue que desde fines de agosto se reanudó la lucha, entre las fuerzas federales al mando del general Victoriano Huerta y los agraristas a las ordenes del jefe Suriano, éste es, Zapata.

Como el caudillo de la Revolución, ya Presidente de la República, no hiciera nada ni dijera nada en cuanto a la tenencia de la tierra, Emiliano Zapata, justificadamente impaciente firmo con varios de sus compañeros de lucha, en Villa de Ayala el 25 de noviembre de 1911, un Nuevo Plan revolucionario de mayor alcance social que el de san Luis.

Los autores del Plan de Ayala consideraban que Madero había traicionado los principios de la Revolución y que trataba de callar por medio de la fuerza bruta a los pueblos que exigían el cumplimiento del Plan de san Luis. Añadían que Madero había impuesto a Pino Suárez y a varios Gobernadores de los estados en contra de los principios que proclamara, decían también que habían pactado con los científicos, con los hacendados y caciques de todo Ayala. Así mismo aseguraban que Madero era inepto para gobernar y lo hallaban nada menos que traidor a la Patria.

En consecuencia lo desconocían como Jefe de la Revolución y en su carácter de Presidente de México, al desconocerlo en cuanto a las primeras funciones mencionadas nombran en su lugar al general Pascual Ortíz, el militar más prestigiado del maderismo y si éste no aceptaba la designación en su favor, entonces lo sustituiría el General Emiliano Zapata.

En el Plan de Ayala gran parte de los artículos los dedicaban al análisis y crítica política del Maderismo, reservando los artículos 6 - 9 al problema agrario, los cuales consideramos de suma importancia transcribirlos íntegramente:

SEXTO.- Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar que los terrenos, montes, aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la justicia vana, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en las manos, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas lo decidirán ante los Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

SEPTIMO.- En Virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y

aguas; por esta causa se explotarían previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan, ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo, la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

OCTAVO.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban a la lucha del presente Plan.

NOVENO.- Para ejecutar los procedimientos respecto de los bienes antes mencionados, se aplicarán Leyes de Desamortización y de Nacionalización según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servirnos las puestas en vigor por el inmortal Benito Juárez a los bienes eclesiásticos que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso. (22)

(22) Cfr. Naranjo Francisco. 'Diccionario Biográfico'. Editorial Cosmos. México. pág. 272,274.

2.2. PLAN DE GUADALUPE.

El General Huerta, se adueño del poder e hizo asesinar al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, en forma artera.

Pero los asesinatos de Madero y Pino Suárez y la forma tan violenta utilizada por Huerta para adueñarse del poder, produjeron Indignación e inconformidad entre la mayor parte de los habitantes de México.

Don Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, no reconoció el Gobierno de Huerta y abandonó la ciudad de Saltillo en compañía de unos amigos y adictos para lanzarse a la lucha en los campos de batalla contra el régimen recién instaurado en la Capital de la República.

El Gobierno de Sonora siguió el mismo ejemplo que el de Coahuila. Los demás gobiernos locales reconocieron al Nuevo Ejecutivo Federal con meroscaba a su decoro y renuncia al cumplimiento de su deber.

El 26 de Mayo de 1913 se firmó el Plan de Guadalupe, en la hacienda del mismo nombre por un grupo de jefes y oficiales patriotas que militaban a los ordenes del señor Carranza.

Dicho Plan tenía por objetivo derrocar del poder a Victoriano Huerta a fin de establecer el orden Constitucional, convocando a elecciones generales y locales en cuanto al Ejército Constitucionalista.

Al Señor Carranza se le designo en dicho Plan Primer jefe del Nuevo Ejército y a la vez encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

El Plan se sustenta en siete artículos que tratan el desconocimiento del General Huerta.

Después de la caída de Torreón, Zacatecas Guadalajara y otras plazas importantes del Norte, centro y Sur del país, el General Victoriano Huerta consideró imposible sostenerse en el poder, por lo cual renunció a la Presidencia de la República el 15 de junio de 1914 y salió del país. Lo sustituyó el Lic. Francisco J. Carbajal.

El 15 de agosto ocuparon la ciudad de México las fuerza revolucionarias al mando del General Alvaro Obregón.

El general Zapata pretendía que los constitucionalistas se sometieran al Plan de Ayala, mientras que el señor Carranza exigía que los zapatistas quedarán subordinados a la primera Jefatura que desempeñaba y aceptarán el Plan de Guadalupe.

A fines de septiembre los ejércitos revolucionarios que habían vencido a Victoriano Huerta se hallaban divididos en tres: los constitucionalistas, los villistas y los zapatistas, Carranza convocó a todos los Generales a reunirse en la ciudad de México a partir del 1o. de octubre con el fin de discutir y probar en su caso el programa de la Revolución, convención a la cual no asistieron los Generales Villistas y Zapatistas.

El 12 de diciembre Don Venustiano Carranza en su calidad Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió un decreto de enorme trascendencia, ratificando y adicionando el Plan de Guadalupe.

En dicho Decreto, el señor Carranza se faculta así mismo para legislar. En los considerandos acusa a Villa de reaccionario y afirma que el Jefe de la División del Norte se había opuesto siempre a que se implantarían las reformas económicas, sociales y políticas que exigía el país, razón por la cual se había revelado en contra de la primera jefatura.

2.3. LEY AGRARIA DE FRANCISCO VILLA.

En la ciudad de León, el 24 de mayo de 1915 el General Francisco Villa expide la Ley General Agraria, compuesta por 20 artículos, en los que establecen los principios rectores de su sistema agrario.

En esta Ley se puede observar claramente cuales son las aspiraciones de los nortehños como es la de tener una pequeña propiedad de tipo rancho, ya que éstos tienden a ser más individualistas y no tienen las costumbre de las tierras comunales; es decir, no se siente ligado al antiguo Calpulli; los nortehños querían que los grandes latifundios y que la extensión fuera suficiente para realizar una buena explotación agrícola (en esta Ley se consideraron 25 hectáreas para la pequeña propiedad, artículo 12, fracción IV), así para garantizar la abundante producción ya que los latifundios no se explotaban a su máxima capacidad y permanecían incultivables grandes extensiones de terrenos.

Para crear la pequeña propiedad, Villa autorizó en el artículo décimo de dicha Ley, a los gobiernos de los Estados a crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos.

Los lotes de 25 hectáreas considerados en esta Ley, adquiridos vía fraccionamiento formaban parte del patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá grabarse ni se estará sujeto a embargos. La transmisión de dicho patrimonio para herencia, se comprobará con la simple inscripción en el Registro Público de la Propiedad del certificado defunción del jefe de la familia, de su testamento o en caso de intestado, de los certificados que acrediten el parentesco (artículo 17).

En términos generales comenta la Autora Bertha Ulloa, se puede decir, que la Reforma Agraria Villista seguía los lineamientos establecidos por el Gobierno Maderista, Abraham González fracciona las tierras, contribuir obras de regadío y crear un banco agrícola para refaccionar a los nuevos agricultores. Entre las disposiciones más importantes de los Villistas durante los dos años que dominaron en Chihuahua, figuran la creación del Banco del Estado de Chihuahua, en diciembre de 1913 que como ya se dijo, tenía entre sus funciones la de fraccionar a agricultores. (23)

La autora Martha Chávez considera que los puntos fundamentales de esta ley son:

“ La paz y la prosperidad de la República con la existencia de grandes propiedades territoriales (artículo 1) , en consecuencia se declaró de utilidad pública en fraccionamiento de dichas propiedades (artículo 3) , los excedentes de estas grandes propiedades se expropiarán (artículo 3) ; y se fraccionarán en lotes en porciones que garantizarán cultivar (fracción II del artículo 12) y que pudieran pagar (fracción I del artículo 12) , lo indígenas que pudieran adquirir las tierras aldeañas se fraccionarán en parcelas hasta de 25 hectáreas. Los gobiernos de los estados quedarán facultados para expedir las leyes reglamentarias, previo la creación de empresas agrícolas y que la Federación legislaría sobre crédito, colonización y vías de comunicación y demás aspectos complementarios para resolver el problema agrario.”

(23) Cfr. Ulloa Bertha. 'Historia de la Revolución Mexicana Período 1914-1917' La encrucijada de 1915. editada por el Colegio de México. México 1986.

Los nuevos propietarios o administradores de las haciendas impusieron en ellas un régimen militar y los antiguos soldados acabaron por convertirse en peones. De hecho Villa jamás se propuso llevar a cabo una política agraria amplia y que fraccionaría los latifundios en beneficio de los campesinos que carecían de tierras; desde un principio, él y sus subalternos confiscaron las haciendas y las repartieron entre ellos por su sola y simple autoridad.

Al final, el propio Villa era un latifundista típico, en Canutillo obligaba a los aparceros a entregarle el trigo a precios inferiores a los oficiales y quienes se opusieron fueron amenazados de muerte. (24)

2.4. DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915

Esta Ley surge del Plan de Ayala y de la Ley Agraria expedida por don Francisco Villa, se trata de unir dos corrientes con distintos pensamientos, por un lado los del Norte con la formación de la pequeña propiedad y los del Sur, encabezados por Zapata, que tenían la costumbre de poseer tierras comunales. Esta Ley trata de resolver el problema agrario adecuándose a las diversas formas de tenencia de la tierra que había en el país.

Se considera la devolución de tierras que posean títulos anteriores a 1856; el reparto de las haciendas y de los ejidos entre que quieran hacerlos producir.

(24) Cfr. Citado por Ulloa Bertha. op. cit. Hans-Werner Tobler. "Los Paradojos del Ejército Revolucionario: Su Papel Social en la Reforma Agraria, 1920-1935". En Historia Mexicana, volumen XXI. (1917) Número 81. Editado Por el colegio de México. Pág. 67,68,71.

La Revolución se propone realizar las siguientes reformas:

1) Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

2) Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos no los tengan o los posean en calidad de insuficiente para sus necesidades.

3) Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que prevean los fondos a los agricultores en pequeños e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantíos de bosques,, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola, todas las sumas necesarias, a fin de que el suelo produzca.

4) Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

5) Facultar al Gobierno Federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma Agraria adoptar como base para la expropiación, el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados.

Es importante mencionar que el decreto del 6 de enero de 1915 fue redactada en parte por el Licenciado Luis Cabrera y Expedida por Don Venustiano Carranza.

2.5. CONSTITUCION DE 1917.

En la Constitución de 5 de febrero 1917, surge el constitucionalismo social mexicano, por que por primera vez se consagran los derechos sociales en los artículos 27 y 123, con la proclamación de estos derechos se protege a las clases sociales más desposeídas. Se pretende que los obreros y campesinos lleven una vida más digna.

El artículo 27 comprendido dentro de las garantías individuales, constituye la garantía de propiedad que tiene un individuo como un derecho subjetivo, no es un derecho absoluto por que la ley le marca ciertas limitaciones a la propiedad y los restringe a favor de la sociedad.

Al respecto la Autora Martha Chávez Padrón

'Surge así un nuevo concepto dinámico de propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía Individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tengan en cantidad suficiente; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de Justicia social

distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicia, ramas fundamentales del derecho y sus ramas del mismo, se verán modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social supera el caduco concepto rígido romanista, la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales". (25)

El sentido de la propiedad originaria a favor del Estado, le dan el soporte para su distribución y eficaz regulación, teniendo como destinatarios, a las diferentes capas de la población, y en especial a las de escasos recursos económicos.

Así la Nación es propietaria de las tierras aguas comprendidas dentro del territorio nacional, esto es la propiedad originaria; la transmisión que hace a los particulares es la propiedad derivada, está sujeta a las modalidades y limitaciones que imponga la Nación a favor de la sociedad, es así como quedan antepuestos los derechos del individuo.

En el artículo 27, se abandonó la idea de la propiedad individual, en estricto sentido se impuso a la propiedad, las limitaciones de interés social necesarios para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la agricultura, el cuidado de los elementos naturales y el aseguramiento de la propiedad misma contra los daños que pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

(25) Chávez Padrón Martha. ob. cit. p. 308

El estado cuenta con la expropiación a efecto de plantear y programar la distribución de la propiedad. Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así lo señala dicho artículo.

Así como el constituyente de 1917, le dio esta facultad, para transferir bienes de propiedad privada a utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

Dentro de las características del artículo 27 Constitucional tenemos:

1) La Nación asegura en conjunto el dominio cierto y real del territorio que ocupa.

2) El dominio como primordial, se derivan de los derechos de dominio privado, que pueden tener las personas sobre porciones de dicho territorio.

3) Ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces puede estar fuera ni mucho menos por encima del dominio supremo de la Nación.

4) En ningún caso los derechos de dominio individual puede llegar a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los otros, por lo que los derechos sociales deben ser antes y estar por encima de los individuos, en bienes raíces.

5) Por el carácter fundamental que para la vida tiene el dominio de la tierra, la distribución de territorio Nacional debe hacerse ante el mayor número posible de los individuos integrantes de la Nación.

6) Crea la pequeña propiedad, cada Estado señalará la extensión máxima que puede tener un individuo.

7) Crea los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros agrícolas.

8) Organiza el sistema ejidal y señala la extensión mínima de la parcela con diez hectáreas o su equivalente.

9) Se restringe la capacidad a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

CAPITULO III

EL NUEVO DERECHO AGRARIO

3.1 LA LEY AGRARIA Y SU REGLAMENTO

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional es la expedición de una nueva Ley que reglamenta los nuevos y renovados principios que regirán en la conformación de la rama jurídica que denominamos Nuevo Derecho Agrario. Este dispositivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria, junto con su reglamento.

El 7 de noviembre de 1991, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, envió al Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa para Reformar el artículo 27 Constitucional con la voluntad de llevar la libertad y justicia al campo mexicano.

En su nueva redacción el artículo 27 conserva la soberanía sobre la tierra, aguas y recursos naturales de la Nación y contiene cambios fundamentales en lo que se refiere a las relaciones sociales en el campo, a la seguridad jurídica y al desarrollo agrario.

Es de particular trascendencia histórica que la propiedad ejidal y comunal se eleve a rango constitucional, otorgando al ejido y a la comunidad el dominio sobre sus recursos y la libertad para administrarlos.

Hoy el ejido es de los campesinos y ellos deciden su destino, así mismo se crean para ellos Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, para vigilar que se respete la Ley y prevalezca la justicia.

La reforma al artículo 27 Constitucional reconoce que ya no hay posibilidades de continuar con el reparto agrario masivo, por ello se deroga la fracción que obliga al gobierno a dar tierras a todo aquél que lo solicitara.

Dentro de las modificaciones hechas a la reforma encontramos las siguientes:

Se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola -ejidos- así como los planteamientos de que los núcleos de población que no tengan tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente, tendrían derecho a que se les dote de ellas.

Esto significa la terminación del reparto agrario, lo cual da la entrada en vigor de la reforma, ya que no son procedentes las solicitudes de dotación de tierras, ni de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población.

Dentro de cada sociedad, ningún socio podrá poseer, en forma proporcional, una extensión de tierra que exceda de los límites de la pequeña propiedad, así como también que ninguna persona podrá poseer partes de capital en diversas sociedades que excedan estos mismos límites.

Esto impide el anonimato en cuanto a los propietarios de las acciones de las sociedades y que algún inversionista, amparado o amparados en este anonimato, acumulen pequeñas propiedades que sumadas, hicieran verdaderos latifundios.

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

Dentro de un mismo núcleo agrario, ningún ejidatario podrá ser titular de la tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.

La Asamblea General es el Órgano Supremo del núcleo de población ejidal y comunal, el comisariado ejidal o comunal es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

Se otorga al ejidatario el derecho de adquirir el dominio sobre la parcela, convirtiéndola en pequeña propiedad, este derecho lo podrá ejercer si la Asamblea ejidal se lo ha otorgado.

En los Estados Unidos Mexicanos están prohibidos los latifundios.

En el artículo tercero transitorio se establece que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes continuarán desahogando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación, dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, esto significa el abatimiento del rezago agrario.

En el Boletín informativo de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, expresa:

" Las reformas al artículo 27 Constitucional y a su Ley Reglamentaria le confiere al ejidatario el derecho de privatizar su parcela y por tanto el derecho de venderla, hipotecarla, grabarla, etc. Lo anterior ya está teniendo efectos importantes y positivos en aquellos ciudadanos cuya mancha urbana está rodeada de tierras ejidales.

Por una parte el precio del suelo tenderá a disminuir en virtud del incremento en la oferta del mismo y por otra parte en la medida que se privatice la propiedad ejidal urbana, el gobierno estará en posibilidades de regular de manera más precisa el uso de esa tierra y evitar, como sucedía antes muy a menudo la creación de asentamientos humanos irregulares.

A fin de evitar la especulación que pudiera tener con el cambio de manos de tierras ejidales, la Ley deberá contemplar mecanismos que obliguen en un plazo perentorio, a sus adquirentes a desarrollar el uso urbano permitido.

Al mismo tiempo la Ley de Asentamientos Humanos deberá promover que los gobiernos estatales y locales hagan uso de sus derechos, de preferencia sobre la tierra ejidal privatizada puesta en venta, cuando el ejidatario de dicho derecho promueva el desarrollo urbano.⁽²⁶⁾

3.2 EL EJIDATARIO Y EL COMUNERO

Ejidatario son hombres y mujeres poseedores de derechos ejidales.

Comunero es poseedor con otros de bienes

3.3 EL EJIDO Y LA COMUNIDAD

La Ley Agraria el relación al ejido permanece con el mismo esquema de organización interna, integrándose con la Asamblea General, Comisariado ejidal y el Consejo de Vigilancia.

(26). BOLETIN INFORMATIVO. Comisión de Asentamientos Humanos Obras Públicas. Número 14, H. Cámara de Diputados LV, Legislatura. México, Marzo de 1993, pág. 23.

Son tierras ejidales y portanto están sujetas a las disposiciones relativas a la ley Agraria que le han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas a un régimen ejidal.

Estas tierras ejidales por su destino pueden ser de tres tipos:

- I.- Tierras para el asentamiento Humano
- II.- Tierras de uso Común y,
- III.- Tierras parceladas.

TIERRAS PARA EL ASENTAMIENTO HUMANO

Son las tierras necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y se componen por los terrenos en donde se localiza la zona de urbanización y su fundo legal, sin embargo, del texto mismo se desprende que también pertenece al asentamiento humano las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización, la superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad y los solcres.

A primera impresión pareciera que efectivamente las tierras para el asentamiento humano se componen de dos elementos que serían la zona de urbanización y su fundo legal.

Para constituir los nuevos centros de población se contempla obligatoriamente la formación de zonas de urbanización ya que por ser precisamente de nueva creación no

podían darse el caso de la preexistencia de fundos legales, por consiguiente las características que la ley le otorga al asentamiento humano son aplicables tanto para el fundo legal como para la zona de urbanización.

TIERRAS DE USO COMUN

Son aquellas que la Asamblea no ha reservado para la asignación de parcelas ni para el asentamiento humano y cuyo aprovechamiento se destina al sustento de la vida comunitaria del ejido. Los bosques y las selvas tropicales se mantendrán invariablemente dentro de este régimen de explotación.

Estas tierras son inalienables, e imprescriptibles e inembargables, salvo que se medie una decisión de la Asamblea en otro sentido, que podrá ser para proceder a su parcelamiento, reconocer o regularizar su tenencia, destinarlas al asentamiento humano, para su aportación a sociedades civiles y mercantiles o acordarles otro destino y régimen de explotación.

En el caso de mantenerse como tierras de uso común la regularización del uso, aprovechamiento, acceso y conservación, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios y vecindados se establecerán en el reglamento interno; sin embargo de no haber una disposición de la Asamblea que indique otra cosa, se entiende que los derechos sobre estas tierras les corresponde por a los miembros del núcleo de población por partes

iguales, a quienes el Registro Agrario Nacional les deberá expedir el certificado que ampare esos derechos.

En cualquier caso la Asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, uso común o parcelamiento, reconocer el parcelamiento de hecho y regularizar la tenencia de la tierra para lo cual deberá partir del plano general del ejido que es el plano de ejecución aprobado, con base en que, se entregaron las tierras al poblado de manera definitiva o el elaborado a indicación del Tribunal Agrario que hubiera resuelto en forma definitiva una acción agraria.

TIERRAS PARCELADAS

Las constituyen todas aquellas tierras que están formalmente parceladas a favor de los ejidatarios, son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenece el derecho de su aprovechamiento, uso y usufructo, sin más limitaciones que las que la ley marca, pero donde se puede incluir el derecho de disposición. Estos derechos se amparan con el certificado correspondiente, o en su caso con la resolución del Tribunal Agrario.

El titular de la parcela tiene una gran libertad para aprovechar su derechos de uso o usufructo, lo que puede hacer por sí o por terceros, sin necesidad de obtener la aprobación de la Asamblea o de cualquier otra autoridad; entonces podrá aportar esos derechos de usufructo a sociedades civiles o mercantiles, con los terceros, sean o no

ejidatarios, se podrán celebrar contratos de aparcería, medería, asociación, arrendamiento, o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley.

La Asamblea puede otorgar el dominio pleno a los ejidatarios sobre sus parcelas.

Una vez adoptado el dominio pleno y se proceda a la trasmisión de la parcela, en la primera enajenación tienen el derecho del tanto en el siguiente orden:

Los familiares del enajenante, las personas que la hubieren trabajado por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población, contando con treinta días naturales a partir de la notificación que se les haga para ese fin.

Cuando las tierras ejidales se ubiquen dentro de las áreas de crecimiento de un centro de población, los ejidos pueden beneficiarse de la urbanización de su tierra, sujetándose a sus leyes y reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos.

La Asamblea es competente para resolver sobre la terminación del régimen ejidal, para lo cual el núcleo de población deberá solicitar a la Procuraduría Agraria el dictamen que determine la existencia de las condiciones para su permanencia.

La comunidad es una modalidad en la configuración de los núcleos agrarios, esta denominación es generalmente identificada con las de las comunidades indígenas, pero que en la realidad no siempre lo son, siendo frecuente que tengan ese antecedente indígena,

aborigen o de etnia, por lo que el término se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra. Por lo anterior se desprende que serán comunidades simplemente aquellos núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal en la posesión de sus tierras y que por ello, para regularizar dicha posesión, obteniendo el reconocimiento oficial de su titularidad, deberán promover precisamente el Reconocimiento de Bienes Comunales. Existen otras comunidades que tuvieron por derecho la posesión comunal de sus tierras pero que fueron despojadas de todo o en parte, en violación a las disposiciones legales vigentes en su momento, razón por la cual se encuentran en condiciones de reclamar la devolución ejerciendo el derecho de la restitución de Bienes Comunales.

Los efectos jurídicos que se tiene al ser reconocida la comunidad son:

Personalidad jurídica y su reconocimiento sobre la tierra

Existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de acuerdo al estatuto comunal y la costumbre.

Protección a sus tierras haciéndola Inalienables, Inembargables e Imprescriptibles, salvo que se aporte a una sociedad,

Reconocimiento de Derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la ley y al estatuto comunal.

Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados y son causa de expropiación las siguientes:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función pública

II.- El ordenamiento urbano ecológico, las reservas territoriales y las áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo,

III.- La promoción y ordenamiento del desarrollo y conservación de recursos agropecuarios, forestales y pesqueros,

IV.- La explotación, procesamiento y conducción del petróleo y de otros elementos naturales, así como el establecimiento de plantas relacionadas,

V.- Regularización de la tenencia urbana y rural,

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable beneficio para la comunidad,

VII.- Construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, puentes de aterrizaje, obras que faciliten el transporte, líneas de energía, obras hidráulicas y pasos de acceso;

VIII.- Las demás que señale la ley de expropiación y otras leyes.

3.4 FUNCIONES DEL COMISARIADO EJIDAL

Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, de su representación y de la gestión administrativa del ejido. Se integra por un presidente , un

Secretario y un Tesorero, así como con sus respectivos suplentes y las comisiones y secretarías auxiliares necesarios que señale el reglamento interno, en donde se especificarán las funciones de cada uno de sus miembros y la manera en que se ejercerán en el entendido de que de no quedar especificado, ejercerán las funciones de manera conjunta.

El artículo 33 de la Ley agraria nos dice:

* Artículo 33.- Son Facultades y obligaciones del Comisariado:

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

II.- Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios,

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

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

V.- Los demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Para formar parte o ser miembro del Comisariado ejidal, se requiere ser miembro del núcleo de población, haber trabajado en el ejido los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad y trabajar en el ejido durante su cargo.

3.5 LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

El régimen general de la propiedad agraria cuenta con varios e importantes principios novedosos que le otorgan las características especiales para conformar el nuevo derecho agrario.

Se otorga libertad para que los ejidos, tratándose de tierras de uso común, y a los ejidatarios, cuando se trate de sus parcelas, puedan celebrar cualquier tipo de contrato o asociación para su aprovechamiento; como única limitación a ésta libertad se establece que la duración de los contratos y asociaciones sean por un máximo de treinta años, o menos si el proyecto o fin de que se trate así lo amerita; sin embargo ésta limitante es superable por que se autoriza la prorrogação del plazo de duración.

Ahora, al amparo de la Nueva Ley el ejidatario podrá celebrar cualquier contrato de asociación que pacte con terceros, ejidatarios o no sobre el aprovechamiento de su parcela, tales como arrendamiento, aparcería, mediería y comodato, sin necesidad de pedir

autorización alguna a los órganos internos o autoridades oficiales, sólo deberá respetar el plazo máximo o adecuar a éste el proyecto.

Ni el ejidatario ni el ejido, por su parcela o por sus tierras de uso común, necesitan pedir autorización para celebrar los actos jurídicos ya señalados.

Otro de los principios que marca la Nueva Ley, es que tanto el núcleo de población como los ejidatarios podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las parcelas respectivamente, ya sea en favor de instituciones de crédito o de terceros con quienes tengan relaciones de asociación o comerciales.

Esto significa que los ejidos y ejidatarios involucrados en la celebración de un contrato o asociación para la explotación de los terrenos de uso común o parcelas podrán pactar obligaciones a su cargo, tales como la aportación de mano de obra, de determinados insumos, el pago de crédito u otros, en favor de terceros o instituciones crediticias, otorgando como garantía del cumplimiento los derechos del usufructo en favor de dichos acreedores de la obligación.

En un mismo ejido, ningún ejidatario puede ser propietario de derechos parcelarios con extensión superior al 5% de la superficie del núcleo de población ni superar el equivalente a los limitantes de la pequeña propiedad.

Se introduce la figura de la adquisición por prescripción adquisitiva por medio de la posesión a título de ejidatario, pacífica, continua y pública por un período de 5 años de buena fe y de 10 años de mala fe, al cabo del cual el poseedor obtendrá los derechos sobre la parcela con la calidad de ejidatario. se exceptúan y por ello se entiende que no procede la prescripción, respecto de tierras de asentamiento humano.

Se ratifica el principio de que tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que se les restituya las tierras o aguas que les hayan sido privadas ilegalmente.

Se otorga a los núcleos de población y a los ejidatarios la posibilidad de crear su propio fondo de Garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraían, sin embargo, los lineamientos para su creación y organización serán dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Todo lo relativo al uso de volúmenes de aguas en los ejidos se rigen por la ley y normatividad de la materia.

3.6 LA CERTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS EJIDALES EN LA EXLEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

Los derechos de los ejidatarios sea cual fuerE la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrario que deberá

expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de seis meses contado a partir de la depuración censal correspondiente.

La depuración censal deberá efectuarse partiendo el censo básico u original y de acuerdo con el orden de preferencia establecido.

El artículo 72 nos señala:

* Artículo 72.- Cada vez que sea necesario determinar a quien debe adjudicarse una unidad de dotación, la Asamblea General se sujetara invariablemente a los siguientes órdenes de preferencia y exclusión:

I.- El ejidatario y sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido.

II.- Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aún cuando actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió sin causa justificada continuar en el cultivo de la superficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto provisional.

III.- Campesinos del núcleo de población que no figuren en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos en el ejido de un modo regular

durante un período de dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no hayan sido en perjuicio de un ejidatario con derechos,

IV.- Campesinos de la población que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos,

V.- Campesinos del mismo núcleo de población que hayan cumplido con requisitos exigidos por la ley para poder ser ejidatarios,

VI.- Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes y,

VII.- Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde fallen tierras.

En los casos previstos en las fracciones II a la VII serán preferidos a los campesinos que tengan sus derechos a salvo.

Cuando la superficie sea insuficiente para formar el número de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles beneficiados se hará en el orden inverso al indicado antes. Dentro de cada una de las categorías establecidas se procederá a la exclusión en el siguiente orden:

a) Campesinos hombres o mujeres mayores de 16 años, sin familia a su cargo,

- b) Campesinos hombres o mujeres mayores de 18 años, sin familia a su cargo,
- c) Campesinos casados y sin hijos,
- d) Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos grupos se eliminará en primer término a los menores de edad salvo en el caso del inciso d) del párrafo anterior en que se deberá preferir a los que tengan mayor número de hijos a su cargo.

Actualmente ya contamos con un Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales, el cual fue expedido como consecuencia de las reformas al artículo 27 Constitucional.

CAPITULO IV.

PROBLEMATICA JURIDICA DEL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES.

4.1. ANALISIS A LA REFORMA AL 27 CONSTITUCIONAL, DE 6 DE ENERO DE 1992.

La reforma del artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, decretados en los primeros meses de 1992, constituyen, sin duda, la más profunda reforma social.

* Posiblemente ningún otro cambio en la historia contemporánea de México ha sido tan trascendental como la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992. Para apreciar su dimensión y las causas que la motivaron conviene analizar datos del escenario prevaeciente en el inicio de la presente década.

* La superficie total del territorio nacional es de 196.7 millones de hectáreas. De esta superficie, 106 millones (54%) están ocupadas por ejidos 66.9 millones (34%) por pequeños propiedades y 23.8 millones (12%) corresponde a otro tipo de tenencia (propiedad nacional, colonias, etcétera).

* Cerca del 60% de los productores rurales del país son ejidatarios, dedicados principalmente a actividades agrícolas. La producción ejidal está dedicada

fundamentalmente al cultivo de maíz, que se destina principalmente al autoconsumo. En segundo término, aunque en una proporción considerablemente menor, los ejidos producen trigo, después sorgo y, en cuarto término, frijol. Los pequeños propietarios, en contraste, tienen una producción agrícola más diversificada y su participación en la ganadería es mayor.

El minifundismo es un fenómeno generalizado. De acuerdo con los datos obtenidos de una encuesta levantada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos y el INEGI a nivel nacional con anterioridad a la reforma legal, la superficie del 49% de las parcelas ejidales es inferior a cinco hectáreas. Por su parte, el 32% de los predios de propiedad privada son inferiores a dicha superficie.' (27)

El campo mexicano enfrenta varios problemas para ello, se tuvo que modificar el artículo 27 constitucional, para dar apertura a la inversión tanto extranjera como nacional, para ello se requería dar la seguridad a la tenencia de la tierra, evitar seguir creciendo el minifundismo, para ello con la creación de la nueva ley agraria da la posibilidad de compactación de predios para el aprovechamiento de economías de escala que es lo que se pretende, con dicha reforma.

Si bien es cierto que en la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria, las tierras tenían la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como la prohibición de celebrar contratos de arrendamiento, aparcería, asociación y demás

(27) Romero Polanco, Emilio, et. al. 'Apertura Económicas y Perspectiva Del Sector Agropecuario Mexicano Hacia el Año 2000'. Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 1994, p.165

actos jurídicos que tuvieran por objeto el uso por terceros de la tierra ejidal, dificultaban la instrumentación de esquemas asociativos que propiciaran la capitalización y el incremento de la productividad y el bienestar de los ejidatarios.

Se daban muchas de estas situaciones como la venta ilegal, la asociación al margen de la ley, todos estos actos se realizaban en condiciones desfavorables para ambas partes: al estar fuera de la ley, el adquirente no poseía con seguridad jurídica ni el ejidatario

Uno de los argumentos de la pasada administración en favor de las reformas al artículo 27 constitucional, es que con ellos se impulsaría la capitalización de las actividades agropecuarias del país mediante la participación de la iniciativa privada nacional y la extranjera en dicho sector. La defensa se basa en la mayor certidumbre que tales modificaciones traerían sobre los derechos de propiedad y la libertad de acción que disfrutarían los ejidatarios en todos los planos. En otros términos, con la Reforma Ejidal se espera que las actividades productivas del agro se redimanicen con la capitalización surgida de garantizar a la propiedad privada sus derechos y a los ejidos su libertad de asociación.

4.1.2. MOTIVOS PARA LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La iniciativa presidencial que se envió a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991, señala importantes consideraciones que motivaron la reforma

constitucional. Entre otros, indica que, indudablemente el reparto agrario fue uno de los procesos más vinculados con nuestro nacionalismo, ya que dio prosperidad a nuestra patria y justicia a los campesinos, liberándolos de heridas y dependencias que antaño existían; sin embargo, especifica que pretender en las circunstancias actuales seguir la misma ruta, es poner en riesgo los objetivos que crearon a la misma reforma agraria, por lo que es imperativo emprender nuevos caminos.

Los problemas básicos que se encontraban en el ejido son los siguientes:

a) EL MINIFUNDISMO.- lo que se traduce en que una inmensa mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, en propiedad social o privada, se encuentran en posesión de predios o parcelas con un promedio inferior a cinco hectáreas de superficie. La consecuencia negativa de esta forma de propiedad es hacer económicamente incosteable la explotación, terminando en el autoconsumo de lo que se produce y a veces sin lograrlo siquiera.

b) LA INSEGURIDAD JURIDICA.- La falta de inversión en el campo tiene su fundamento, por un lado, en su incosteabilidad por el incremento en los costos de explotación; y por otro, en el riesgo que no compensaba los beneficios. La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra evitaba que los propietarios en general dejaran tomar el riesgo de la inversión en sus respectivas tierras, por no contar precisamente con la tranquilidad sobre la integridad de su derecho de propiedad, tomando en cuenta que con el reparto agrario subsistía el temor a las afectaciones.

La inseguridad jurídica era la constante amenaza sobre los propietarios que osaban establecer formas asociativas en el campo, con el objeto de incrementar su productividad al disminuir costos de inversión, dado que la ley estableció sanciones muy específicas sobre los llamados fraccionamientos simulados o la concentración de provechos.

En éste problema se debe incluir la constante amenaza de invasiones y la corrupción por parte de autoridades y de pseudo líderes agrarios, que utilizaban el problema del campo como instrumento de presión para obtener posiciones de carácter político o económico.

No solamente no existían facilidades para que los pequeños propietarios pudieran asociarse entre sí, sino que incluso, tampoco los propietarios sociales podían establecer éstas asociaciones con los particulares para la unión de esfuerzos y capitales, en virtud de la dificultad legal para su establecimiento, dada la intrincada maraña de trámites a seguir.

c) LA MIGRACIÓN DEL CAMPO.- Este problema se ha traducido, entre otros aspectos, en la creación de los cinturones de miseria de las grandes ciudades y el explosivo crecimiento demográfico de éstas, a donde muchos propietarios sociales ó privados emigraron con el objeto de buscar mejor sustento, que no encontraron en sus respectivos lugares de origen.

d) **LAS PRACTICAS ILEGALES.**- Ampliamente conocido y reconocido por todos fue la frecuente práctica del rentismo de parcelas y ejido, la venta de derechos agrarios, el parcelamiento ilegal y el usufructo de las unidades de dotación por medio de terceros, prácticas proscritas por el Derecho Agrario, anterior a la reforma de 1992. La violación a la Constitución y la Ley Federal de la Reforma Agraria constituían la vida cotidiana de ejidos y comunidades, creando un caos jurídico, así como la inseguridad en la tenencia de la tierra de carácter social.

Los siete puntos de la Reforma Agraria del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, en su proyecto modernizador del campo, proponían lo siguiente:

1. Impulsar una nueva reforma agraria que renovara al ejido, "fortaleciendo sus facultades para autogobernarse".

2. Fundar la modernización rural en la "participación campesina". Esta se calificaba de "requisito básico" y se anunciaba que sería convocada "la movilización social" del campesinado.

3. Pasar del paternalismo a "la responsabilidad compartida". Este tránsito debía llevar "hacia la toma de decisiones por los campesinos mismos", en todos sus ámbitos de acción.

4. Modernización del marco jurídico agrario. Reconociendo rezagos y la necesidad de cambios, se postulaba como eje el dar seguridad a las tres formas de tenencia de la tierra.

5. Transformación del aparato estatal de fomento rural. Junto con el refuerzo de la "unidad de mando" y la corrección de "trabas", se ofrecía "hacer más eficiente la acción gubernamental", así como "trasladar gradual y consistentemente" funciones y atribuciones institucionales a las organizaciones.

6. Orientar la movilización campesina a la producción. En este punto, el salinismo se comprometía a "dar a los productores organizados" el control de crédito, seguro, insumos, comercialización e industrialización de productos, apoyándolos con asistencia técnica, capacitación e investigación.

7. Hacer del bienestar social y la justicia centros de la estrategia de desarrollo rural. Aquí se proponía "promover la justicia social en el campo, para recuperar las posibilidades de crecimiento y bienestar social". Ello, "a través de una autoridad que proteja y promueva la atención a su exigencia".

4.2. REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES.

Este reglamento tiene su fundamento en el artículo 27 constitucional en su fracción VI, que a la letra dice: "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.”.

Por lo que se refiere a la fundamentación jurídica de la Ley Agraria en los artículos 23 y 56 señala lo siguiente:

Artículo 23. *La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre.*

Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

VII. *Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;*

VIII. *Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseedores;*

IX. *Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos de artículo 75 de esta ley;*

X. *Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;*

Artículo 56. * La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstos a tal efecto en los artículo 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. (...)

Los anteriores artículos establecen la plena facultad de las asambleas de los ejidatarios para determinar con absoluta libertad el destino que le van a dar a sus tierras, para luego asignar y reconocer derechos en favor de todos los integrantes de los núcleos agrarios, sean de carácter ejidal o comunal, porque a ambos se refiere este Reglamento.

Este reglamento fue expedido el 5 de enero de 1993 y se publicó el 6 de enero del mismo año. Al hablar del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, para llevar a cabo la certificación de Derechos Ejidales se tuvo que implementar el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos, es un instrumento del Gobierno de la República que puso al servicio de todos los núcleos agrarios legalmente constituidos, para activar la regularización de su propiedad, que tiene como premisa la plena y exclusiva competencia de la Asamblea, como lo establece la Ley en sus artículos 23, fracciones VII, VIII y IX, y 56, que se refieren a la delimitación, destino y asignación

de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano, como mejor considere cada uno de los núcleos, brindando a partir de ese acto certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiéndoles a éstos sus correspondientes certificados parcelarios, sus certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, sus títulos de solar urbano.

La estructura de este reglamento, es muy sencilla, sólo tiene cinco títulos y siete capítulos. De estos capítulos haré mención de lo más importante de cada uno.

El Título Primero de este Reglamento se denomina Disposiciones Generales, y en su artículo primero dice: que el Reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y en la certificación de los derechos individuales parcelarios, sobre tierras de uso común y la titulación de los solares.

El Título Segundo de este Reglamento trata en sus artículos del 8o. al 18, de las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de los derechos correspondientes. Estos preceptos refieren que la Procuraduría Agraria debe cuidar fundamentalmente de tres aspectos que guardan relación con estas asambleas totales en relación con las tierras y los derechos de los núcleos y de sus miembros.

El Título Tercero se refiere a los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano; en los artículos 19 a 28, que son parte del Capítulo primero de este Título, se refiere de manera amplia las disposiciones sobre delimitación y destino de las tierras, y dice que la asamblea podrá con plena libertad realizar las acciones más importantes o trascendentes sobre tierras que no hayan sido formalmente parceladas, pudiendo destinarse por su vocación, como tierras del asentamiento humano, de uso común para crear o reconocer parcelas.

4.3. LA TIERRA EJIDAL Y SU EXPECTATIVA ECONOMICA.

En la realidad en el campo antes de la reforma se daba toda una serie de prácticas que estaban prohibidas, como el del usufructo parcelario, la renta, asociaciones y mediaría, inclusive la venta de tierras ejidales, que se llevaban al margen de la ley. Esta serie de condiciones estaba dando origen al minifundismo rural, acrecentaba las condiciones de pobreza, se incrementaban las dificultades para acceder al crédito rural, a la tecnología y escalas de producción que les fuera rentable.

Al no estar permitido la renta de parcelas ejidales, así como cualquier tipo de asociación y sobre todo la venta de la parcela ejidal, es obvio que disminuía el valor del ingreso que pudieran obtener los campesinos ya sea por rentar o por vender su tierra, ya que el inversionista no tenía la seguridad jurídica de que al invertir en algún tipo de asociación, el gobierno al darse cuenta del ilícito que se estaba cometiendo, es

claro que no se le iba a respetar. Sin duda alguna esta situación restaba certidumbre para la inversión en plazos amplios y por eso buscaban más una explotación de los recursos naturales que rinda con mayor brevedad, causando daños al entorno ecológico.

Si bien es cierto que el campo mexicano presentaba una serie de carencias así como de prácticas que se daban al margen de la ley, el gobierno mexicano tuvo presiones por parte del gobierno Norteamericano para crear una nueva legislación agraria en la cual permitiera que el ejido fuera objeto de comercio, es decir que se permitiera todo tipo de asociaciones o incluso la venta de la parcela ejidal, ya que empresas norteamericanas están interesadas en adquirir tierras en el campo mexicano para expandir sus cultivos, pero es claro que se interesan por tierras de buena calidad, para cultivar principalmente productos de carácter comercial.

* En febrero de 1990, el Banco Mundial publicó un documento donde sugiere al gobierno mexicano introducir profundas modificaciones neoliberales en nuestra legislación agraria, las cuales fueron incorporadas más tarde en el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional:

Legalizar el arrendo de las parcelas ejidales. Los ejidatarios deberían ser libres de alquilar o arrendar sus parcelas a otros ejidatarios o agricultores privados.

Legalizar la venta de las parcelas ejidales al Interior de los ejidos. Los ejidatarios deberían estar autorizados a vender sus parcelas dentro del ejido; en tanto que las ventas a forasteros se prohibían por la integridad del ejido.

Legalizar los contratos de asociación y de arriendo de las tierras de uso común de los ejidos. Las restricciones en el uso y administración de las tierras comunales de los ejidos deberán enmendarse para permitir el arrendamiento, la inversión privada y las asociaciones.” (28)

Es decir, con la creación de la Ley agraria da apertura para la consolidación de los grandes ranchos ganaderos, la explotación de cultivos comerciales a gran escala con la creación de sociedades anónimas, que pueden llegar a poseer hasta 5000 hectáreas, o más dependiendo del tipo de tierra, y la sociedad que se pretenda constituir.

Para los agricultores privados, el tamaño de su propiedad debe variar de acuerdo a la calidad de tierras, las restricciones al tamaño de los ranchos ganaderos deben ser claras, así como la proporción de esos ranchos que pueda usarse para cultivar.

Es indudable que una vez que sean las tierras debidamente divididas y certificadas por el PROCEDE, habrá inversionistas de Estados Unidos, Japón y Europa, que están interesados en comprar y acaparar grandes porciones de tierras para la

(28) Caiva, José Luis. *La Disputa por la tierra, la Reforma del Artículo 27 y la Nueva Ley Agraria*. Ed. Edit. Fontamara, 1a. ed. México, 1994. pp.73-74

explotación de cultivos a gran escala, desplazando a pequeños propietarios, para establecer granjas o plantaciones empresariales a gran escala, una vez que tengan la plena seguridad jurídica, de que el gobierno no intervendrá más en la tenencia de la tierra. Es decir que lo deje al juego de la oferta y la demanda.

4.4. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Las funciones específicas y la organización interna del Registro Agrario Nacional están establecidas en su reglamento interior, publicado con las reformas del 27 de abril de 1993. Adicionalmente, el reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado el 6 de enero de 1993, atribuye al Registro Agrario Nacional responsabilidades específicas que se derivan de la ejecución del Procedo; igualmente, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia del Ordenamiento de la Propiedad Rural del 3 de enero de 1996, le confiere responsabilidades al Registro Agrario Nacional para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones que le son confiadas.

El Registro Agrario Nacional tiene las siguientes atribuciones:

1.- Llevar el control de la tenencia de la tierra, así como la seguridad jurídica y la documental derivadas de la aplicación de la ley mediante la inscripción de las operaciones originales y modificaciones que sufran la propiedad y los derechos sobre las tierras ejidales, comunales y de las sociedades rurales;

**ESTA TESTA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.- Garantizar el carácter público de la información que tiene en sus asientos y proporcionarla a quien lo solicite;

3.- Coadyuvar en la impartición de justicia, mediante la expedición de constancia sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes;

4.- Prestar la asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como aquella necesaria para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad.

El Registro Agrario Nacional cuenta con una estructura central responsable de los aspectos normativos, una estructura territorial integrada por 32 delegaciones en las entidades federativas del país, instancias que son responsables de la ejecución y prestación de los servicios que solicitan los promoventes. Al frente de la institución se encuentra el Director en Jefe, quien cuenta con el auxilio de unidades administrativas que a continuación se detalla: Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades; Dirección General del Registro y Asuntos Jurídicos; Dirección General de Catastro Rural; Coordinación de Asesores y Delegaciones y las Unidades de Apoyo y Administración y la Contraloría Interna.

De acuerdo con las funciones que le atribuye la Ley Agraria y Reglamento Interior, se ha elaborado un inventario de servicios, un desplegado de 158

servicios que el Registro Agrario Nacional tiene que proporcionar, y si bien son sólo 13 de estos servicios que se solicitan con mayor frecuencia, se encuentran los siguientes:

- 1.- Expedición de copias certificadas;
- 2.- Depósito de listas de sucesión;
- 3.- Enajenación de los derechos ejidales;
- 4.- Transmisión por derechos de sucesión y apertura de listas de sucesión;
- 5.- Inscripción de los órganos de representación ejidal o comunal;
- 6.- Inscripción de las actas de elección de los órganos de representación ejidal o comunal;
- 7.- Inscripción de actas de sociedades rurales, mercantiles y civiles; de aceptación de ejidatarios;
- 8.- Elaboración, reconocimiento y registro de planos generales e internos de ejidos y comunidades;
- 9.- Inscripción de resoluciones judiciales o administrativas que crea, modifican o extinguen derechos ejidales o comunales e Inscripción de actas de asamblea en la que se autoriza la adopción del dominio pleno a los ejidatarios.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley Agraria, sobre el Registro Agrario Nacional, señala lo siguiente:

"Artículo 56. La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas,

reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente. La asamblea podrá destinarlos al asentamiento humano, al uso común o parcelas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras o individuos o grupos de individuos; y

III Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integren el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Del artículo anteriormente transcrito se puede observar que al Registro Agrario Nacional le corresponde otorgar seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra, mediante la expedición de certificados de derechos parcelarios, de uso común, así como de títulos de propiedad de solares urbanos. El universo de atención es aproximadamente de 30 mil núcleos agrarios, alrededor de 4.5 millones de campesinos y 103 millones de hectáreas.

Los principios que rigen la actuación del Registro Agrario Nacional, son en especial los que debe atender la figura del registrador, que es quien hace la revisión y la calificación de los actos y documentos que pueden ser inscritos en el mismo.

Primera: De rogación o instancia.

Sólo actúa a petición de los interesados; entonces, al ejercer su derecho quienes desean hacerlo, o bien las autoridades judiciales o administrativas en el ejercicio de sus funciones; aún cuando el RAN tuviera conocimiento de un acto que sea susceptible de registro, actuar de oficio, sino siempre a solicitud de parte.

Segunda: Seguridad Jurídica.

Se refiere básicamente a que los asientos registrales sólo pueden modificarse a voluntad del titular de derecho, excepto las correcciones o cancelaciones de las inscripciones que se realizan por mandato judicial.

Tercero: La especialidad o determinación.

Al practicar un asiento debe especificarse claramente la descripción del derecho, por ejemplo: su ubicación, su superficie, medidas, linderos el nombre del derecho y la naturaleza del acto o contrato que se inscribe y, en general, todos los datos que precisa la ley.

Cuarto: El principio de inscripción.

Se refiere a todos aquellos datos que en forma definitiva se incorporan al Registro y que son oponibles a terceros.

Quinto: La publicidad.

Que en realidad es un fin primordial del RAN para hacer públicos sus actos e inscripciones y dar constancias de lo que obra en su protocolo.

Sexto: La legalidad.

Todos los actos que se inscriban deben cumplir con todos los requisitos de fondo y forma que exigen las leyes, tanto en materia agraria como civil, fiscal, notarial y mercantil, dependiendo del acto que contenga el documento que desee inscribirse.

Séptimo. La legitimación.

Se refiere a lo asentado en el registro que se considera como realidad. Quien niegue o descrepe, en su caso, deberá probarlo fehacientemente ante la autoridad judicial para cancelar o rectificar los asientos registrales.

Octavo: De prioridad o prelación.

Es el respeto al número de ingreso de una promoción, para que otra posterior, que sea contradictoria o incompatible y que esté afectando el derecho que contiene el documento que pretende inscribirse, no pueda realizarse o calificarse ante que se desahogue el primer documento que se presente.

Noveno: La calificación.

El registrador está obligado a hacer un estudio del documento presentado para su registro, tanto de forma como de fondo, que se revise el contenido y la legalidad para señalar la procedencia o improcedencia de la inscripción. El registrador es el servidor público que examina y califica los documentos registrales, autoriza las anotaciones, asientos y cancelaciones de acuerdo con el reglamento interior; él está investido de fe pública que le da la Dirección en Jefe, pero no es estrictamente un fedatario público, sino es concebido como un auxiliar para la calificación e inscripción de los documentos.

Décimo: El tracto sucesivo.

Para registrar un acto o contrato es preciso que la persona que lo pretende tenga previamente anotado su derecho en el RAN, para mantener una exacta correlación de las inscripciones.

4.5. COMENTARIOS FINALES AL PROCEDE.

Con las reformas hechas al artículo 27 constitucional, y la promulgación de la ley agraria, se cimentan las bases de la modernización económica del agro nacional, que es uno de los objetivos planteados en su propuesta de reforma del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari.

Esta modernización implicaba adecuar la legislación agraria, para reafirmar la base constitucional de las formas de propiedad, otorgando seguridad jurídica a los tres tipos de tenencia de la tierra; fortalecer al ejido, para que los campesinos controlaran directamente el ciclo productivo; permitir y simplificar las formas asociativas, para que los productores decidieran su propia perspectiva económica, propiciando así una mayor productividad y promoviendo una mayor inversión hacia el campo; y, en consecuencia, elevar el nivel de bienestar social en las zonas rurales del país.

La importancia estratégica de la modernización jurídica tiene que ver con los diversos procesos que en su conjunto modernizarán al campo. La modernización rural sólo es posible si se da certeza y seguridad en el campo y se capitaliza el agro, a fin de incrementar la producción y mejorar el ingreso de la población rural.

Una de las partes constitutivas de la modernización del país consiste en la conformación de un nuevo marco legal agrario que responda a las necesidades de los campesinos y sobretodo a las necesidades de los ejidatarios. Esta legislación requiere de un amplio conjunto de actividades para dar operatividad a las disposiciones que contiene. Algunas de estas actividades se enmarcan dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. El objetivo principal de este programa se centra en ofrecer seguridad en la tenencia de la tierra, al asegurar la entrega de los certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, dependiendo del caso, así como los títulos de los solares, en favor de los Integrantes de los ejidos. En este sentido, el PROCEDE, puede verse como un mecanismo adecuado y necesario para facilitar la modernización del campo mexicano.

Al dar la seguridad jurídica al campesino en su patrimonio es muy importante por algo esencial; cambia totalmente el plazo de planeación y permite algo muy importante, permite lo que se podría llamar la capitalización hormiga. El campesino más pobre del país tiene un potencial de capitalización, fundamentalmente, porque tiene capacidad de trabajo, teniendo certeza sobre la tierra aplica esta capacidad de trabajo

a al tierra, su patrimonio, para mejorarla, conservarla. La certeza es un criterio básico en cualquier proceso de capitalización.

La certeza jurídica en la tenencia de la tierra es uno de los factores, no el único, pero uno de los más importantes, en el proceso de capitalización que necesita el campo. La medición precisa es una ganancia adicional de nuestro tiempo.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, es el encargado de ejecutar los trabajos operativos tendientes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales; todo ello, en el contexto del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que el Gobierno Federal ha puesto en marcha, a efecto de llevar seguridad y certeza jurídica al campo mexicano.

La planeación y la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales requieren de la participación concertada y coordinada de diferentes instituciones y dependencias públicas. Estas participan en el Programa, ya sea por mandato de ley, como el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Desarrollo Social, el Tribunal Superior Agrario y el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La crisis que padece el agro mexicano se manifiesta, principalmente, en tres aspectos: la falta de dinamismo del sector agropecuario; la disminución de la participación del sector en el Producto Interno Bruto, y los bajos niveles de bienestar en la población rural.

SEGUNDA.- Con la creación del PROCEDE, se abren nuevas posibilidades de asociación y capitalización para los trabajadores del campo, con el objeto de arribar a los más altos índices productivos y de competitividad en el sector agropecuario.

TERCERA.- Con los certificados de derechos parcelarios y de títulos de solares urbanos, generados por el PROCEDE, habrá mayor paz, justicia social y seguridad patrimonial, elementos indispensable para que los ejidatarios y sus familias accedan a mejores niveles de bienestar.

CUARTA.- Los empresarios al contar con la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, tanto en el ejido como en la pequeña propiedad, será más fácil que inviertan en este sector, ya que uno de los problemas del campo fue el de la inversión, por la falta de seguridad.

QUINTA.- Uno de los principales problemas en la falta de inversión en el campo era el constante reparto agrario, que esto era utilizado con fines políticos y electorales, y propiciaba el desaliento en la inversión, a partir de que el expresidente Carlos Salinas, manifestó que ya no hay más tierra que repartir, y que se concluía con el reparto agrario, esto dio origen a una nueva vertiente en el campo, que es la certificación de los derechos ejidales, para que la gente tuviera la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y que puede venderla o establecer cualquier tipo de sociedad.

La terminación del reparto agrario contribuye a frenar el fenómeno del minifundio y establece un ambiente de seguridad y certeza que promueve la inversión, no sólo de los productores rurales sino de inversionistas ubicados en otros sectores de la economía. Este será sin duda, en el mediano plazo, un factor determinante en la capitalización del campo.

SEXTA.- Un aspecto fundamental en la instrumentación del nuevo marco jurídico lo constituye el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), que pretende regularizar la tenencia de la tierra en los ejidos, a efecto de dar seguridad a los ejidatarios y promover agilidad y transparencia en las relaciones contractuales que involucren tierras ejidales.

SEPTIMA.- Anteriormente se encontraba una gran cantidad de ejidos en los que los ejidatarios y poseedores no contaban con documentos que ampararan sus derechos sobre tierras de uso productivo o sobre las destinadas a vivienda. Ello

obedecía a diversos hechos que ocurrían al margen de la ley, tales como el parcelamiento de tierras que originalmente fueron dotadas para el uso colectivo, la venta de parcelas o el crecimiento de la mancha urbana sobre tierras de labor.

BIBLIOGRAFIA

1. Anaya, Pedro, "Los problemas del campo", Edit. Jus, 3ª ed., México, 1976, 219 pp.
2. Calva, José Luis, "La disputa por la tierra, la reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria", Edit. Fontamara, 1ª ed., México, 1994, 220 pp.
3. Córdoba, Arnaldo, "La ideología de la Revolución Mexicana", Edit. Era, 15ª ed., México, 1988, 508 pp.
4. Cué Cánovas, Agustín, "Historia Social y Económica de México (1521-1824)", Edit. Trillas, 9ª ed., México, 1989, 326 pp.
5. Chávez Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México", Edit. Porrúa, S.A., 10ª ed., México, 1991, 485 pp.
6. Chevalier, François, "La Formación de los Latifundios en México", Edit. F.C.E., 2a. ed., México, 1985, 496 pp.
7. Echeverría Zuno, Rodolfo, "Transnacionales, Agricultura y Alimentación", Edit. Nueva Imagen, 2ª ed., México, 1982, 372 pp.
8. Fábila, Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940", Centro de Estudios del Agrarismo en México. Secretaría de la Reforma agraria, 1a. ed., México, 1981, 620 pp.
9. Florescano, Enrique, "Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México", Edit. Era, 4ª ed., México, 1988, 158 pp.

10. Gordillo, Gustavo, "Más Allá Zapata por una Reforma Campesina", Edit. Cal y Arena, 2º ed., México, 1994, 191 pp.
11. Mendieto y Nuñez, Lucio, "El Problema Agrario", Edit. Porrúa, S.A., 22º ed., México, 1988, 677 pp.
12. Rincón Serrano, Romeo, "El Ejido Mexicano", Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 3º ed., México, 1988, 275 pp.
13. Romero Polanco, Emilia, et. al., "Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano Hacia el año 200", Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1º ed., México, 1994, 488 pp.
14. Salinas de Gortari, Raúl, "Agrarismo y Agricultura", Comité de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, LIII, Legislatura, CEHAM, 3º ed., México, 1988, 167 pp.
15. Silva Herzog, Jesús, "El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria", Edit. F.C.E., México, 23º ed., 1987, 460 pp.
16. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1994", Edit. Porrúa, S.A., 18º ed., México, 1994, 1156 pp.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997.

Ley Federal de la Reforma Agraria. 1991.

Ley Agraria. 1997.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. 1997.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. 1997.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y

Titulación de Solares. 1997

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.