

317



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

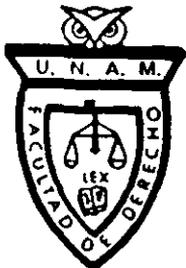
"LA PROTECCION Y LA SEGURIDAD A LAS TIERRAS DE LOS
GRUPOS INDIGENAS DE ACUERDO A LA FRACCION VII
DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

AURORA GARCILAZO VERGARA



297378



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.

**“ EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE
ELABORADO EN EL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR
DEL MISMO EL SEÑOR LICENCIADO
ANTONIO SALEME JALILI, BAJO LA
ASESORIA DEL SEÑOR LICENCIADO
ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES
CATEDRÁTICOS A QUIENES AGRADEZCO SU
INTERVENCIÓN.”**

A DIOS: Porque al darme la vida me da oportunidad de todo.

A MIS PADRES : En especial porque con sus enseñanzas y apoyo he logrado salir adelante, pero ante todo gracias por darme la vida los AMO.

A JESÚS y MONSY: Porque son los dos grandes amores de mi vida, la fuerza y el entusiasmo para vivir cada día con alegría e intensidad, gracias por su amor.

A MIS HERMANOS : Porque somos como una mano si faltara alguno no estaría completa.

A TODOS MIS PROFESORES: Porque todos han contribuido de alguna forma para que yo pudiera lograr lo que hoy es una realidad, con especial cariño y agradecimiento al SEÑOR LICENCIADO ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

A TODOS MIS AMIGOS y COMPAÑEROS: De los que recibí entusiasmo y apoyo.

**LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD A LAS TIERRAS DE LOS GRUPOS
INDÍGENAS DE ACUERDO CON LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL**

Introducción		I
Capítulo I	Conceptos Jurídicos Fundamentales del Derecho Agrario	01
I.1	Concepto de Protección	06
I.2	Concepto de Seguridad	07
I.3	Definición de Propiedad Ejidal	13
I.4	Definición de Propiedad Comuna	19
Capítulo II	Artículos 4º. y 27 Constitucionales	27
II.1	Análisis del Artículo 4º. Constitucional	28
II.2	Análisis del Artículo 27 Constitucional	31
Capítulo III	La Protección y la Seguridad a las Tierras de los Grupos Indígenas	68
III.1	La Protección y Seguridad a los Grupos Indígenas	70
III.2	Artículo 4º. Constitucional	76
III.3	Artículo 27 Constitucional	81
III:4	Puntos Positivos y Negativos	95
Conclusiones		101
Bibliografía		103

CAPITULO I

CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO.

El Derecho Agrario se encuentra ligado al concepto de propiedad, desde que surge en el Derecho Romano, en el que aparece integrado por tres elementos o beneficios: el jus utendi o usus, facultad de servirse de una cosa y de aprovechar los servicios que rindiera; el jus fruendi o fructus, que era el derecho sobre los frutos o productos de la cosa, y el jus abutendi o abuso, que era el poder de disponer de la cosa, o su enajenación; de tal manera, que la persona que reunía los tres beneficios tenía sobre una cosa el derecho de propiedad absoluta.

Este concepto jurídico se transmitió de siglo en siglo y de pueblo en pueblo, ampliándose durante la época feudal al imperio y el dominio de la cosa, implicando con ello al hombre y a los animales, de tal manera que se dio el fenómeno conocido como la servidumbre feudal para el ser humano y el derecho de caza exclusivo para el señor feudal en el caso de los animales.

A finales del siglo XVIII la Revolución Francesa en su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, amparó los derechos naturales del hombre, señalando como tales derechos los de la libertad y de la propiedad. Sin embargo la influencia del clericalismo y del feudalismo, marcaron un concepto individualista del derecho de propiedad en el famoso Código Napoleónico que tanto influyó en su época y en todo el mundo.

En esta forma el concepto de justicia, como idea central del Derecho en general y, por ende del de propiedad, de dar a cada quién lo suyo, siguió imperando en el Sistema Jurídico Continental Europeo, con su marcado individualismo.

Estamos conscientes que la realidad genera muchas situaciones que difícilmente pueden prever los ordenamientos legales, pero también tenemos la seguridad

Así como existen conceptos jurídicos fundamentales en el ámbito general de la ciencia del derecho, también cada subclasificación de esta ciencia tiene sus propios conceptos jurídicos, así tenemos que en el derecho agrario se pueden observar estos conceptos, mismos que siguiendo la postura sostenida por diversos juristas los analizaremos en seguida:

Giorgio de Semo, jurista italiano precursor del derecho agrario nos dice que es "la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura".¹

Gianganstone Bolla, por su parte, apunta que " el derecho agrario es el ius propium de la agricultura que surge del problema de la tierra, replanteado por las nuevas constituciones del siglo XX, y regula el ejercicio de la actividad agraria, pasando del elemento estático (fundo) al dinámico (empresa agrícola), con el objeto de alcanzar los fines exigidos por las constituciones".²

Sanz Jarque, define al derecho agrario como el conjunto de normas jurídicas que regula, principalmente, el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra, considerada ésta en su nueva concepción funcional y como relación jurídica tipo y base sobre la que se asientan toda la materia agraria empresa como organización en su dinámica de los elementos de aquélla, al servicio armónico de los agricultores y de la comunidad; todo ello en el conjunto de la ordenación y de acuerdo a las disposiciones se dirijan a la promulgación del referido estatuto, así como aquellas otras que tiendan a la conservación,

¹ De Semo Giorgio. Curso de Derecho Agrario. Florencia Casa Editorial Poligráfica Universitaria. 1937. Pág. 6.

² Bolla Gianganstone. Diritto Agrario. Enciclopedia del Derecho Giufre (Milán, 1964) citado por Sanz Jarque Juan José. Pág. 24.

reconstrucción y adecuado cumplimiento de los fines que por naturaleza son inherentes a las referidas instituciones de la propiedad y la empresa agraria.³

De Castro y Bravo, señala: que el significado del nuevo derecho agrario está en el conjunto de disposiciones que han comenzado a establecer una regulación del campo conforme a su propia función; crea unas relaciones jurídicas caracterizadas por sus elementos personal y real (titular desigcultiavable) y por el sentido funcional que matiza los diversos derechos y deberes (cultivo apropiado).⁴

J. Montero y García de Valdivia, concibe al derecho agrario como el derecho especial que regula la propiedad y además derechos reales sobre la tierra, considerada como fuente de riqueza, a beneficio del trabajo de todas clases y del cultivo, así como las relaciones que tengan por objeto la explotación agrícola, ganadera o forestal y su realización más adecuada, teniendo en cuenta la naturaleza y el destino de los bienes y de las unidades productivas, así como el cumplimiento de los fines del labrador y las necesidades de su familia, todo ello de conformidad con las exigencias de la justicia y las de la economía nacional rectamente dedicadas al bien común.⁵

Chávez Padrón Martha, apunta que el derecho agrario es el conjunto de normas que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocando hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales.⁶

³ Sanz Jarque, Juan José. Derecho Agrario. De Fundación March., España, 1975, Pág. 26.

⁴ Castro y Bravo Federico de. El Derecho Agrario de España. Notas para su estudio, Anuario de Derecho Civil. Madrid, T. 7, fascículo II, abril-junio 1954, pág. 377.

⁵ Montero y García de Valdivia, J. Revista de Derecho Español y Americano. Madrid, abril - junio 1965, pág. 63-64, citado por Sanz Jarque, Juan, ob. cit. pág. 23.

⁶ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Pomúa. México, 1974. Pág. 61.

Luna Arroyo Antonio, se manifiesta diciendo que es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria. Agrega que también se define, que constituye el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la actividad agraria, que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas. Luna Arroyo hace especial énfasis en las relaciones que surgen en los sujetos que intervienen en la actividad agraria.⁷

Caso Ángel, se refiere a derecho agrario en sus aspectos objetivo y subjetivo. En el primero de ellos señala que es el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, a las cosas y a los vínculos referentes a las industrias agrícolas; en tanto que en el subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de estas normas.⁸

Mendieta y Núñez Lucio, define al derecho agrario como el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.⁹

Lemus García Raúl, considera al derecho agrario, en su sentido objetivo, como el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regularán las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.¹⁰

⁷ Luna Arroyo Antonio. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Porrúa. México, 1982. Pág. 207.

⁸ Caso Ángel. Derecho Agrario, Historia, Derecho Positivo (Antología). Porrúa. México, 1950. Pág. 207

⁹ Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Segunda Edición. Porrúa. México, 1950. Pág. 73

¹⁰ Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. 2º. Edición. LIMSA. México, 1978. Pág. 25.

González Hinojosa Manuel, lo define como la ordenación positiva y justa de las actividades agrarias para lograr el bien común de la comunidad rural mediante el fomento de la producción agropecuaria y la conservación de los recursos naturales renovables.¹¹

De las diferentes definiciones de la doctrina extranjera y de la mexicana, se puede observar que existen una serie de elementos que aparecen casi en todas aportando ciertas características de suma importancia para el derecho agrario, como son los siguientes:

a) Se trata de un conjunto de normas jurídicas que como lo señala casi la totalidad de los autores, integran un apartado "especial", "autónomo" en el marco del derecho.

b) Este conjunto de normas jurídicas, se refieren al cultivo del campo, a la organización territorial rústica, a las industrias agrícolas, a la propiedad rústica, a la agricultura, a las explotaciones de carácter agrícola, a la propiedad territorial, a la actividad agraria y a la producción agropecuaria, entre otros aspectos.

c) El fin de estas normas jurídicas tiende a garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad; a asegurar la función social de la propiedad; a la justa distribución de la riqueza en beneficio de quienes la trabajan, y a realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Sin dejar pasar por alto, que el derecho agrario en México, tiene perfiles auténticamente nacionales, la doctrina se encuentra sumamente limitada en el aspecto cuantitativo, aún cuando es de gran calidad. Por lo que no debemos dejar de lamentar el que su estudio no haya permeado suficientemente entre los estudiosos del derecho como ha venido sucediendo en otros países.

¹¹ González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. Editorial Jus. México, 1975. Pág. 120.

I.1. CONCEPTO DE PROTECCIÓN.

Protección: Acción de Proteger, encargado de cuidar los intereses de una comunidad, poner al amparo, resguardar, defender, proteger.¹²

Protección: Del Lat. protectio. Acción de proteger, apoyo, socorro: solicitar protección o darla a una sociedad o persona.¹³

Protección: Conjunto de medidas empleadas por un sistema protector contra la opresión, tiranía.¹⁴

Protección: Tomar defensa, proteger a los desvalidos, apoyar, ayudar, alentar, favorecer, amparar a una sociedad, persona, animal o cosa.¹⁵

Protección: Amparo o favor con que algún poderoso patrocina y ampara a los desvalidos. Llamado protector; es término medio entre la libertad absoluta y la prohibición del latín protectione. abl. de protectio, alero de tejado, defensa de protejo, proteger.¹⁶

¹² Sopena Ramón. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Ed. Sopena, S.A. España, 1981. Pág. 280.

¹³ Galia Tomás de. Diccionario Larousse Universal Ilustrado. Tomo II. Editorial Larousse, México, 1965. Pág. 1477.

¹⁴ Ibidem. Pág.1477.

¹⁵ García Ramón Pelayo y Gross. Diccionario Pequeño Larousse. Ed. Ultra. México, 1991, pág. 552.

¹⁶ Rodríguez Nava M. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Calleja Madrid. México, 1931. Pág. 415.

I.2 . CONCEPTO DE SEGURIDAD

Seguridad: Significa, en general, la cualidad de seguro; o sea, las ideas de indemnidad, exención, garantía, protección, defensa, asilo, liberación , firmeza, fijedad, salvedad. Como puede apreciarse, el numero de sinónimos amplios es enorme. Eso quiere decir que es un concepto abstracto, altamente equívoco, o , si se prefiere ambiguo.¹⁷

Seguridad Jurídica: Es el orden social sea justo o injusto que implica evidentemente, una delimitación de derechos y deberes entre los miembros de la comunidad pues la seguridad no es otra cosa que la protección efectiva de los derechos y deberes, es decir el amparo seguro de dicho orden, contra cualquiera que pretenda turbarla, así como restaurarlo del mismo en el caso de haber sido violado por el contrario, cuando la protección reinante no es suficiente, el valor se da en sentido negativo, es decir como la inseguridad.¹⁸

Seguridad Jurídica: Es la certeza de que toda interacción humana esta regulada por el derecho ya sea individual o social y que se cumplan conforme a las características del derecho. ¹⁹

Seguridad Jurídica: Es el logro de una situación realizada por causas legales la promoción y defensa de los intereses particulares (estado de derecho).²⁰

¹⁷ Elcano Sebastián. Gran Enciclopedia RIAL. Tomo A-Z. España, 1991. Pág. 919.

¹⁸ Perrot Abledo. Diccionario Jurídico. Tomo III. Buenos Aires, Argentina. Pág. 1989. Pág. 383.

¹⁹ Herrera Pérez Agustín. Profesor. UNAM. Facultad de Derecho, Cátedra de Garantías Individuales, concepto tomado de la clase.

²⁰ Elcano Sebastián, Ob. Cit. Pág.919

Seguridad: Situación en que los individuos queden a cubierto de los riesgos que pesan especialmente sobre su actividad, cultural, política, económica y familiar, que subsane los daños derivados de su incidencia, desde la agudización del problema social.²¹

Seguridad: Desde el punto de vista empírico, la seguridad es la creación de la certeza al dominio de la verdad práctica, puesto que supone la certeza de algo que nos preocupa o interesa como fin (total) o como medio (fin parcial) de nuestra vida.²²

Seguridad: Es la situación de encontrarse a salvo con defensa contra el azar. Normalmente se emplea este concepto refiriéndose a condiciones económicas que implican la certeza de haberse liberado de los principios de la miseria, la vejez y el despojo.²³

Seguridad: Es el conjunto de medidas adoptadas por el Estado, para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que se la situación de conjunto de la sociedad en que se vive.²⁴

Seguridad: Se ha escindido la definición de la seguridad en tres facetas: En un sentido amplísimo, pero muy utilizado para fines de propaganda política, equivale a la seguridad económica garantizada por el Estado a cada uno de los individuos. Es en definitiva, el bienestar cierto, la prosperidad social no es sino un nombre más genérico y objetivo para el conjunto de los seguros sociales y

²¹ Ibidem. Pág. 919.

²² Ibidem. Pág. 920.

²³ Elcano, Sebastián Ob Cit. Pág.920.

²⁴ Ibidem. Pág. 921.

finalmente, una tercera acepción, que explica por su alcance y novedad el auge y general aceptación de la frase, abarca bajo ese nombre:

a) La seguridad de los medios económicos de subsistencia sobre una base preferentemente familiar y social.

b) La asistencia sanitaria completa.

c) La política de pleno empleo con sus correspondientes servicios,

Si la seguridad se concibe desbordando el concepto amplio de seguridad, llega a identificarse con la seguridad política, es decir, con el normal funcionamiento de las instituciones sociales y estatales e incluso con la situación de paz social y el orden público.²⁵

Ihering: La idea de seguridad como fin del derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente, doble porque encierra en sí una antítesis, el fin y el medio.²⁶

Recaséns Siches: asimila la seguridad con "orden cierto y eficaz" y en la necesidad de aplicar el derecho "impositivamente" a la seguridad en la vida social y la certeza como dos entidades diferentes.²⁷

²⁵ Ibidem. Pág. 921.

²⁶ Ihering, Rudolf. La Lucha por el derecho. Buenos Aires, Argentina. 1947. Pág. 7.

²⁷ Recaséns Siches. Tratado General de Filosofía del Derecho. México, 1965. Págs. 220, 222 y 224.

Burdeau: Entiende a la seguridad como la protección de la persona, el honor, la propiedad y el "status", comprensiva, igualmente, del mantenimiento de las expectativas legales de los individuos.²⁸

Renard: La seguridad es la idea que implica la evitación del peligro, o la eliminación de riesgos, de modo preponderantemente preventivo; El peligro no es otra cosa que la amenaza o la probabilidad del daño en personas o pérdida de bienes, es claro entonces que el orden no es la seguridad sino su supuesto, es decir a nuestro modo de ver, como la unidad en la pluralidad, sin un orden no puede concebirse la seguridad.²⁹

Barrios Dance: Como idea, específica de seguridad según cuatro órdenes de peculiaridad:

- a) los sujetos comprendidos.

- b) los riesgos considerados, cuyo concepto puede derivar en el de carga social.

- c) los medios de cobertura.

- d) su relación con la justicia social.³⁰

²⁸ Burdeau. *Traté de Science Politique*. Paris. 1966 T. I. pág.70.

²⁹ Renard. *Introducción Filosófica al Estudio del Derecho*. Buenos Aires Argentina. 1947. Pág. 70.

³⁰ Barrios Ángeles, Dante de. *Seguridad y Proceso Agrario*. Uruguay. 1977. Pág. 372.

La paz no es tampoco, la seguridad, sino la consecuencia de que un dispositivo de seguridad, interna o externa, exista y supere la fuerza en conflicto.

La positividad, o sea la existencia de un modo ordenado de creación y de una efectiva aplicación del derecho, no es más que una modalidad o manifestación de la seguridad, no la seguridad misma que en esa positividad se expresa.

La certeza es un valor por sí mismo, propio de lo no dudoso y conocido, constituye un medio de seguridad, pero no es la seguridad.

La impositividad es el carácter imperativo, teórica y prácticamente eficaz, del derecho, que tiene como presupuesto a la seguridad.

La garantía puede ser considerada, en cuanto al modo de evitar el riesgo, como sinónimo de seguridad, pero tiene un sentido más específico, que se hace evidente en locuciones como "seguridad garantizada" que es el aseguramiento contra el fracaso.³¹

La seguridad agraria como origen de la seguridad jurídica agraria, significa la razón de ser, causa objetiva de una cierta norma. No razón histórica por qué causa real, psicológica o sociológica surgió la ley. En este sentido, necesidad de cambio implícita en la vida agraria es productora y genera las especialidades del Derecho Agrario. En cuanto este Derecho resulta ser, por

³¹ Ibidem. Pág. 371.

esencia, manifestación de la idea de seguridad, son equivalentes los conceptos de derecho agrario y seguridad jurídica agraria.³²

La normativa agraria abarca toda la escala jerárquica de las normas; es decir, arranca desde la Constitución y pasa por los Códigos, leyes, reglamentos y actos individuales.³³

Y así como la categoría omnicomprensiva norma, también las demás (los sujetos, los actos, las funciones y las estructuras), se modelan y actúan en función del objeto agrario.

Esta por demás decir que “Derecho Procesal Agrario de la Seguridad Social” es denominación lícita pero sujeta a las precisiones previas. Un mecanismo procesal de índole diversa en su detalle, pero que la concepción genético-funcional contempla como manifestación rigurosa de sus leyes sobre la necesidad de cambio en la vida humana.

Por cuanto el hombre señala su presencia sobre la tierra y cambia al mundo para satisfacer su necesidad, material o espiritual; satisfaciéndose, es decir, modificándose él mismo. En último término, toda esta exposición y la concepción del derecho que la sustenta, no hacen más que mostrar esa verdad: Que el hombre se auto forma; porque constituirse en objeto de sí mismo es su modo esencial de ser sujeto.

³² Perrot, Abledo. Ob. Cit. Pág. 383.

I.3 DEFINICIÓN DE PROPIEDAD EJIDAL.

Para definir la propiedad ejidal, como base de los conceptos fundamentales del Derecho Agrario, acudimos a diverso autores, encontrando los siguientes conceptos:

Ejido: Del término latino EXITE, EXITUM, que significa salida. En la literatura clásica española se le cita con frecuencia y se le menciona como lugar de belleza, donde la gente suele juntar a tomar solaz y descanso y donde los pastores apacientan sus ganados. Realizada la conquista se introduce en la Nueva España el término EJIDO que se menciona en las Leyes de Indias, más claramente en la octava en la que se dispone que : los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes y un EXIDO de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles. ³⁴

Propiedad Ejidal: Son Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Por extensión, tierras, bosques y aguas que se expropiaron por cuenta del Gobierno Federal de los predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país, en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola. ³⁵

³³ Ibidem. Pág. 383.

³⁴ Luna Arroyo Antonio, Alcerreca G. Luis, Diccionario de Derecho Agrario, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 263.

³⁵ Ibidem. Pág. 262.

Propiedad Ejidal: Su extensión se precisa el día 1 de diciembre de 1573, en disposición que queda recopilada "de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros españoles".³⁶

Propiedad Ejidal: El ejido son terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los mismos pueblos, rancherías o congregaciones, con lo cual se introdujo en la ley el término EJIDO, empleándolo para denominar los bienes de las comunidades, dándole un significado distinto al que se le había venido asignando hasta entonces. Confirmando el nuevo empleo que se dio al término citado, en el artículo tercero de la ley se dijo, que los pueblos que carecieran de EJIDOS o que no pudieran lograr su restitución tendrían derecho a que se les dotara con el terreno suficiente para reconstituirlos, con lo cual se observa que se estaba refinando a los bienes que perdieron las comunidades.

37

Para la Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, la propiedad ejidal es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.³⁸

³⁶ Solano Francisco de. *Cedulario de Tierras 1497-1820. Compilación de Legislación Agraria Colonial*. UNAM México, 1991. Pág.86.

³⁷ *Ibidem*. Pág.. 264.

³⁸ Documento presentado por el gobierno de México, ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la Sede de la FAO, Roma Italia, publicado en la Revista del México Agrario, México, 1979, número 1.

José Luis Zaragoza y Ruth Macías: definen la propiedad ejidal como la persona moral mexicana, de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable, e intransmisible para que se exploten racional e integralmente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión.³⁹

Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, en su diccionario de Derecho Agrario Mexicano, definen la propiedad ejidal, como las tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del gobierno federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Por extensión también se comprenden en la definición de ejido las tierras, bosques y aguas que se expropiaron por cuenta del gobierno federal de los predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país, en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola. Apuntan que los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, no pudiendo enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte y se destinan al sostenimiento de los miembros del núcleo, que trabajan personalmente la tierra.⁴⁰

Para Lucio Mendieta y Núñez, el concepto de propiedad ejidal en la legislación agraria es el conjunto de aguas y de tierras de labor a que se refiere el párrafo tercero y además las comprendidas en la fracción X del artículo 27 de

³⁹ Zaragoza, José Luis y Macías Ruth. El Derecho Agrario de México y su marco jurídico. Editorial CNIA. México, 1980, pág. 145.

⁴⁰ Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Porrúa. México, 1982. Pág. 262.

la Constitución. Precisa que el concepto de ejido se aparta por completo del que privaba en la época de la Colonia.⁴¹

José Hinojosa Ortiz, aborda la propiedad ejidal precisando que la evolución de esa palabra -su evolución semántica- avanzada por diversos senderos que la enriquecen y modernizan. Como explicable, dice, este recorrido semántico ha dejado claras huellas en la legislación positiva que lamentablemente no ha logrado todavía implantar un uso inequívoco de palabra tan importante.⁴²

Pedro Anaya: La propiedad ejidal actual es el conjunto de aguas, tierras de labor, de pastos, bosques y montes con que han sido dotados los núcleos de población (pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades), tomándolos de los que se encuentran inmediatos a los poblados interesados.⁴³

Romero Rincón Serrano: Define la propiedad ejidal como una sociedad mexicana privada, permanente, de interés social e intervención estatal, con personalidad jurídica integrada por campesinos mexicanos por nacimiento y un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inalienable, inembargable e imprescriptible, sujeto en su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación por terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económico.⁴⁴

⁴¹ Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Porrúa. México, 1977. Pág. 342.

⁴² Hinojosa Ortiz, José. El Ejido en México. Análisis Jurídico. CEHAM. México, 1983. Pág. 15.

⁴³ Anaya, Pedro. Los problemas del Campo. De. Jus. México, 1976. Pág. 73.

⁴⁴ Rincón Serrano, Romeo "Concepto y organización del ejido mexicano" Revista del México Agrario, año X, número 2, p. 35.

Rodolfo Stavenhagen: Menciona que el sistema que surgió de la Revolución fue la propiedad ejidal, Esta, señala es una comunidad de Agricultura, la cual tiene que satisfacer un cierto número de requisitos legales y que recibe por decreto gubernamental la posesión de la tierra a la cual el individuo miembro de la comunidad tiene el derecho de usufructo, mas no de propiedad. El ejido es así una tenencia comunal y una comunidad de campesinos, quienes colectivamente poseen derechos de tierra. ⁴⁵

Para Ramón Fernández Fernández y Ricardo Acosta, la propiedad ejidal está constituida por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población, de acuerdo con la legislación agraria expedida de 1915 a la fecha. En su conjunto des una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado. Se trata de propiedad privada restringida, pues las tierras ejidales no pertenecen a la nación sino "originariamente" conforme lo que establece el artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales. La parte del ejido consistente en tierras de labor puede parcelarse y transferirse por el núcleo propietario a los campesinos componentes, en lo individual, como una forma de propiedad restringida derivada de la anterior, es decir dicha transferencia no implica que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población. Otra forma de indicar lo anterior es la siguiente: en las tierras de labor del ejido coexisten tres derechos: el dominio eminente de la nación, la propiedad del núcleo de población y la posesión condicional para el usufructo del ejidatario. ⁴⁶

Asimismo agregan que una forma certera de concebir la propiedad ejidal, es como una cooperativa primordial de tenencia de la tierra, que diversifica sus actividades superponiendo a la anterior otras acciones cooperativas de servicios o de producción. La meta es que cada ejido pueda ser considerado

⁴⁵ Stavenhagen, Rodolfo "Reforma agraria y alternativas institucionales en la agricultura: el caso del ejido mexicano", Revista del México Agrario, Año VIII, número 2 p. 17.

⁴⁶ Fernández y Fernández Ramón y Acosta Ricardo, Política agrícola, México. FCE, 1969 p. 26.

como una empresa cooperativa de objetivos múltiples, o de mejor aún, como una empresa cooperativa integral.⁴⁷

Jorge Aguirre Avellaneda, señala que el concepto de ejido debe referirse a una forma de propiedad social sobre recursos de potencialidades económicas diversas, caracterizada por la autogestión y la división interna del trabajo, la especialización y la interdependencia que socializan los procesos de producción, intercambio y distribución del producto, cuyas funciones esenciales consisten en sustentar la revolución científica y tecnológica en el campo, elevar la producción y productividad agropecuaria, generar nuevos empleos, aumentar los niveles de bienestar, facilitar la participación democrática de los ejidatarios y configurar el subsistema social de la reforma agraria como uno de los elementos fundamentales del sistema nacional mexicano.⁴⁸

En la actualidad la propiedad ejidal no está a la salida del lugar, sino situado dentro del radio de siete kilómetros del caserío, con frecuencia éste último ubicado dentro del ejido, sus tierras se plantan y se labran para el mantenimiento de los ejidatarios y finalmente, el ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él los beneficiados reconocidos, que deben satisfacer la condición de aplicar su esfuerzo personal a las faenas agrícolas.⁴⁹

Por lo que cabe señalar que la exposición de motivos que acompañó al proyectos de la Ley Federal de Reforma Agraria define al ejido como un conjunto de tierras, bosques y aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina,

⁴⁷ Idem, p. 29.

⁴⁸ Aguirre Avellaneda, Jerjes. La política ejidal en México, Instituto Mexicano de Sociología, A.C. 1976, p.265

⁴⁹ Ibidem. p.265.

otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica.⁵⁰

La iniciativa agrega que el ejido es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos.⁵¹

1.4 DEFINICIÓN DE PROPIEDAD COMUNAL

Para poder comprender la noción que actualmente nos da la legislación agraria vigente, en torno a la comunidad agraria, resulta necesario analizar los conceptos que se relacionan con ésta, entre ellos los siguientes:

Propiedad comunal.- Entre las formas de propiedad se encuentra la de carácter comunal, que comprende diversas figuras, lagunas exclusivas de los indígenas como las tierras de común repartimiento y algunas de las españolas como la dehesa, en tanto que otras estaban bajo el dominio conjunto de españoles e indígenas, como los montes, pastos y aguas.

Sin lugar a dudas el ejido es la figura central de las formas de propiedad del que heredamos la denominación y más tarde transforma sus objetivos en unidad de producción y de sustento para sus integrantes.

⁵⁰ Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario, Editorial Nuevo Mundo, UNAM, México, 1987, p.236.

⁵¹ Ídem.

A continuación especificaremos el perfil jurídico de este tipo de instituciones durante la Colonia.

A) Fundo legal.- Es el área destinada a la fundación de los pueblos, villas, etc., por los españoles. De ahí que fundamentalmente estos terrenos, estén destinados a resolver necesidades colectivas de la población, tales como escuelas, mercados, plazas, calles, templos, etc. Por otra parte en el fundo legal también se contempla lo relativo a los solares, que en realidad de propiedad individual, para edificar las viviendas de cada una de las personas.

Es de anotar que al delimitarse el fundo no sólo se contemplaban las necesidades presentes de la población. También influía en el fundo que el trazo del poblado tenía que partir del punto central que por lo común era la iglesia.

B) Dehesa.- Superficie de terrenos destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles. Para el ganado mayor se dividía en: 1) Sitio con una superficie de 1755 hectáreas, 71 áreas; y el criadero con una superficie de 438 hectáreas, 90 áreas y 25 centiáreas. Al ganado menor se le destinaban las siguientes heredades: 2) sitio con una superficie de 780 hectáreas, 27 áreas y 11 centiáreas, y el criadero con una extensión de 195 hectáreas, 6 áreas y 77 centiáreas.

Como podemos observar en las tierras comprendidas en la dehesa únicamente se consideraba el ganado de los españoles y no el de los indígenas ni de los demás grupos raciales.

C) Reducciones de Indígenas.- Localización de los pueblos de indios donde se concentraba la población, a fin de divulgar el idioma y la fe católica, al mismo tiempo que tratar de proteger su patrimonio cultural y, en especial sus tierras. Estas medidas segregacionistas se manifiestan en la Ley XXI, título III de las Leyes de Indias.

Este tipo de terrenos tenía como finalidad tener en sitio a los indígenas para convertirlos a la religión católica.

D) Ejido.- del latín exitus, que equivale al campo que está localizado en las orillas de los pueblos. Distinguimos al ejido en función de sus pobladores y usufructuarios desde dos ángulos: 1) el ejido de indígenas con antecedentes en el calúlli o chinancalli, y 2) el de los españoles.

No había una superficie uniforme para todos los ejidos, bien fuera de indígenas o de españoles. Sin embargo, en el caso de los ejidos indígenas se señalaba una legua cuadrada, donde pastara el ganado y de esta forma no se revolviera con el de los españoles. Obviamente el ejido como institución agraria sufre un cambio, producto de la nación mexicana, en el que se transforma en una persona moral del derecho agrario con funciones socio productivas.

E) Propios.- Son los terrenos rústicos y urbanos propiedad de los ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo mismo que los servicios públicos de la comunidad. La extensión de los propios iba de acorde al tamaño del municipio. Es de mencionar que los propios tienen antecedentes en los alatepetallis, régimen de propiedad comunal de los aztecas.

F) Tierras de común repartimiento.- eran los lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlos y así poder generar los productos e ingresos para el sostén de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al de los calpullis, en el que la propiedad era de carácter precario, esto es, que no podía hipotecarse, enajenarse, transmitirse (excepto por herencia de familia), etc. Además debía cultivarse en forma ininterrumpida (salvo causa de fuerza mayor), ya que tres años consecutivos sin cultivo era causa de privación del derecho sobre el lote.

G) Montes, pastos y aguas.- Los predios con pastos y los montes, al igual que el del agua, eran bienes que se usufructuaban en forma colectiva, indistintamente por los indios y españoles. Cuando se efectuaba un reparto de montes, pastos y aguas a favor de los españoles, lo realizaba el Cabildo, teniendo prioridad los regidores que

no poseyeran esos bienes. Esta medida no podía ir en perjuicio de los naturales.

Estos tres últimos tipos de terrenos se diferencian de los anteriores, en que se otorgaba el uso y disfrute a las comunidades indígenas, lo que significa el antecedente más remoto de las comunidades agrarias.

Otras definiciones relacionadas con la propiedad comunal son las siguientes:

Propiedad Comunal: Propiedad común constituida por una población de costumbres iguales y con las mismas características.⁵²

Propiedad Comunal: Es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.⁵³

Asimismo, Zaragoza y Macías señalan que la propiedad comunal actual tiene sus antecedentes en las diversas formas de propiedad colectiva habidas

⁵²Sopena Ramón, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Sopena, Barcelona, 1985, p. 139.

⁵³ Documento presentado por el Gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la Fao, Roma, Italia, publicado en la Revista de México Agrario. México, 1979. No. 1. pág. 3.

desde el periodo histórico denominado época prehispánica e incluye los conceptos y planteamientos de los diferentes planes, programas y leyes de la Revolución Mexicana hasta 1914. Agregando que desde el Decreto del 6 de enero de 1915 hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, la propiedad comunal como sujeto de derecho y el comunero como miembro de ella, adquieren diversas características que en ocasiones marcan una similitud con sus antecedentes y en otras plenamente se separan con el propósito de constituir una institución propia de la reforma agraria mexicana.

Definen a la propiedad comunal como la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, patos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión, y según sus tradiciones y costumbres.⁵⁴

Pedro Anaya, define la propiedad comunal, explica, es determinada extensión de tierras de labor que poseen algunos pueblos indígenas. La propiedad de estas tierras pertenece al poblado, pero en usufructo a los jefes de familia que las cultivan en lotes delimitados, y se transmite de padres a hijos. Algunos pueblos, además de las tierras de labor, poseen montes y pastos y su goce es general.⁵⁵

COMUNIDAD INDÍGENA: Sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello,

⁵⁴ Zaragoza, José Luis y Macías Ruth. El Derecho Agrario de México y su marco jurídico. México, CNIA.1980.Pág. 207.

⁵⁵ Anaya, Pedro. Los Problemas del Campo. De. Jus. México, 1976. Pág. 73.

de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad y de ciertas formas de organización económica como las comunistas.⁵⁶

Los aspectos que caracterizan a las comunidades indígenas generalmente es la paupérrima pobreza en la que viven la carencia de recursos naturales, la tecnología atrasada acentuando de esta forma, la falta de recursos económicos, el aislamiento tanto físico como mental, los porcentajes elevados de analfabetismo, que si bien pueden darse por desinterés, me atrevo a decir que más bien es por falta de recursos económicos y escuelas en todas las comunidades apartadas a lo largo del territorio nacional, sumando a estos factores que el niño indígena tiene que trabajar desde muy pequeño para contribuir económicamente al hogar, los bajos grados de cultura, la insalubridad en la que sobre viven, la forma tan precaria en el tratamiento sus enfermedades, un pronunciado alcoholismo, la subordinación social y económica, la desconfianza, temor y hostilidad hacia el resto de la población no indígena.

En la comunidad indígena tradicional o típica, la división del trabajo es elemental y la economía tiende a ser autosuficiente. Todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican además un número reducido de especializaciones, todas la mujeres son amas de casa que practican comúnmente artesanías primitivas. La pobreza deriva de factores conocidos las tierras son deficientes en calidad y cantidad por los latifundios que hoy en la actualidad existen, las técnicas atrasadas, la mano de obra limitada y sobre todo el precio que se paga por la producción indígena es bajo y la presión económica que cada día es mayor.

⁵⁶ Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca G. Luis. Diccionario de Derecho Agrario. Porrúa, México,

El estudio del artículo 27 de la Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural, por que de ser así su fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable el concepto de la propiedad como derecho natural, inherente al individuo, principio eterno del orden social.

El Derecho de propiedad con función social se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado la propiedad con una función social en pro de los grupos indígenas, del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

CAPITULO II

ARTÍCULOS 4º y 27 CONSTITUCIONALES

Antes de hacer una análisis de los artículos 4º y 27 Constitucionales preceptos que se refieren a la protección de la tierra propiedad de las comunidades indígenas. Hemos de mencionar que la actividad del campo se define por la relación con la tierra, lo cual es ancestral y vital para muchos grupos sociales. Así tenemos que el vínculo del hombre con la tierra tiene raíces profundas y por tal motivo la lucha por ella, ya sea para solicitarla, restituirla, conservarla, trabajarla o ampliar su extensión tienen una vigencia indudable que permanece como fondo en las movilizaciones campesinas.

Se sabe que la cultura agrícola mesoamericana compartía muchos símbolos de identidad con la tierra: Este era un símbolo colectivo en esas antiguas civilizaciones las que desde sus formas mas precarias de organización social hasta las mas desarrolladas se fundaron en la relación de derechos y obligaciones nacidas en el trato con la tierra.

En la conquista y la colonia se presentan infinidad de violaciones a los símbolos colectivos de los pobladores al alterarles su relación con la tierra en el siglo XIX, hubo levantamiento de etnias que desafiaron el orden Constitucional por defender sus tierras y su unión comunitaria de vivir con la tierra y no de ella, a principios de este siglo, los campesinos participan en la revolución para obtener mejores condiciones de vida y para recuperar las tierras que en el transcurso de la colonia y del siglo XIX, les quitaron los ganaderos y latifundistas .

Emiliano Zapata surge como figura agrarista en este proceso y desde entonces hasta hoy ha sido un símbolo de identidad campesina.

Actualmente la tierra se presenta como un símbolo colectivo, los que no tienen, los que subsisten de ella, los que la ven como la "madre tierra". La

identidad rural , aunque diversa en sus regiones y sus finalidades, parte y regresa a lo mismo: la tierra.

II.1. ANÁLISIS DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL.

El artículo cuarto constitucional regula varios aspectos como podemos apreciar de la transcripción de su texto vigente :

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho ala protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez".

Como podemos observar este precepto otorga la protección a diversos aspectos de la familia, los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

a) El reconocimiento de que la integración de la Nación es de carácter pluricultural , en virtud de la existencia dentro de la población de diversas etnias.

b) La protección que deber darse a las lenguas, culturas, usos y costumbres de los diversos pueblos indigenas que habitan en nuestro país.

c) La igualdad entre el hombre y la mujer.

d) El derecho a la planificación familiar.

e) El derecho a la salud.

f) El derecho a la vivienda digna.

g) El deber de los padres y tutores para que los menores satisfagan sus necesidades.

h) El derecho de los niños y las niñas para que satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

Los factores antes señalados contribuyen a la integración de la población dentro del territorio nacional.

En lo que respecta al objeto de nuestro estudio, es importante señalar que no obstante que se establece que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas indígenas, su cultura, usos, costumbres recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo, actualmente no se ha aprobado por el Congreso de la Unión ninguna iniciativa de ley que reglamente estos aspectos.

Por lo que se refiere a la obligación de que en los juicios y procedimientos agrarios en que los pueblos indígenas sean parte, se tome en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley, encontramos que el segundo párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria, establece que:

"...En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto en esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará que los indígenas cuenten con traductores..."

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, no se puede hacer efectivo el cumplimiento del precepto constitucional al no promulgarse la ley reglamentaria respecto al respeto de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

II.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Antes de mencionar el artículo 27 Constitucional, es preciso señalar que un antecedente importante de éste, es la Ley de 6 de enero de 1915 que se elevaría a rango constitucional y que tuvo gran influencia ideológica causó en el Congreso Constituyente de 1917, lo que se manifiesta en el texto del artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, ordenamientos que estuvieron vigentes del 6 de febrero de 1917 al 10 de enero de 1934, en que se abroga la Ley de enero de 1915.

Se estableció en materia de propiedad innovaciones, considerando el problema agrario en todos sus aspectos, y trata de resolverlo por medio de principios generales, que habrían de servir de norma de redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica, considerándose en la actualidad que adoleció de graves errores como fue basarse en un completo desconocimiento de nuestra geografía y agricultura en todos sus aspectos y facetas.

De esta manera, el artículo 27 contiene disposiciones relativas a la propiedad, y el texto de iniciativa de Carranza reconoce la propiedad privada plena, individual o colectiva; la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y la existencia de posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición. Para Antonio Díaz Soto y Gama, "si bien al principio debieron existir propiedades privadas perfectas y propiedades privadas restringidas, luego las segundas se incorporarían a las otras".⁵⁷

La intención del Constituyente fue que toda la Comunidad fuera simple y sencillamente transitoria; que los ejidatarios adquirieran luego sobre la parcela una propiedad privada plena.

⁵⁷ Boletín de la Secretaría de Gobernación, "El artículo 27 de la Constitución Federal", México, septiembre de 1922.

Siempre se ha sostenido que la protección dada al campesino por la Ley, aún constitucional, es mucho menos firme y efectiva que la que él mismo podría darse a través de la cultura y de la formación de su carácter.

Las disposiciones por las cuales el ejido continúa siendo propiedad comunal, no son el espíritu del artículo 27. Nunca quiso establecer el constituyente una propiedad comunal. Deseó por el contrario, establecer una propiedad privada plena, como explica Soto y Gama, la que forma la aspiración suprema, el ideal más querido de una inmensa multitud de nuestros compatriotas. Notemos cómo en la época de Cárdenas tendenciosamente se trató de multiplicar el número de ejidos colectivos, sin tener en cuenta que éstos no se hacen por acto de Príncipe, sino por propia e íntima convicción y siempre sin menoscabo de la propia dignidad.

La propiedad plena y efectiva que se da al campesino de su parcela no perjudica ni al cooperativismo, ni al trabajo fecundo en común, pero lejos de la tutela del estado, y los constituyentes de 1917 hubieron de convenir en que la propiedad es un derecho natural. Considerando con toda razón Díaz Soto y Gama que nuestra agricultura habrá alcanzado la meta de prosperidad que todos anhelamos para ella el día en que existan en el territorio nacional cientos de miles de granjas y ranchos.

A finales del siglo XIX, en medio de una aparente calma evolutiva del país, se veían los reclamos de los campesinos y fundamentalmente la de los comuneros desposeídos; pero como el sistema no tenía caminos en acciones y procedimientos en garantías y tribunales, para permitir la satisfacción de esta demanda, estos rechazos del pueblo desposeído e inconforme comenzó a subir de tono, a difundirse, a tener presencia y a poner líderes que encabezaran sus propuestas.

Este mundo histórico en el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, planteó "El Sufragio Efectivo y la No Reelección", para el sistema político en México. Respecto del problema agrario si bien es cierto que su artículo tercero,

planteó el problema de la restitución, también lo es, que el artículo primero, declaraba vigentes todas las leyes anteriores y esto hacia negatorio cualquier intento de restitución pues está legalmente no podrá obtenerse de acuerdo con las leyes vigentes del siglo XIX.

Sin embargo, los campesinos del sur no estaban de acuerdo con el planteamiento anterior, por tanto insistieron en la restitución de las tierras, y expidieron el Plan de Ayala el 20 de noviembre de 1915, y lo que es más importante por su repercusión jurídica-histórica, es que pidieran "Tribunales Especiales" para el tratamiento de los problemas agrarios e invirtieron la carga de la prueba en su cláusula sexta, y posteriormente se efectuaron en los estados de Guerrero, Puebla y Morelos actos de restitución de tierras, y en cualquiera de los incidentes de la lucha armada estuvieron presentes hasta que los derechos de los campesinos fueran viéndose satisfechos. El primer intento como ya se mencionó lo constituyó el Decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 que Venustiano Carranza expidió en Veracruz, antes de la batalla decisiva entre las fuerzas revolucionarias.

En razón de lo anterior hemos de resaltar que la Ley Agraria de 1915 es el antecedente inmediato anterior del artículo 27 constitucional de 1917, más importante y que influyó de manera determinante en la elaboración del mismo.

Esta Ley señala, algunos aspectos relevantes, entre ellos, nulidad de compraventa de todas las tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridades en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y también determinó la nulidad de los convenios, composiciones o ventas de tierras, aguas o montes hechas por la Secretaria de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el periodo de diciembre de 1876 a la fecha de la expedición de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, mediante las cuales se hubieran invadido tierras pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; también se decretó la nulidad de las diligencias

de apeo o deslinde hechas durante el lapso señalado en las que se hubieran invadido tierras de los núcleos referidos.

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

Derrotados Villa y Zapata, triunfando Carranza y Obregón, se convocó a un Congreso Constituyente a fin de que se tradujeran las tendencias revolucionarias en formas jurídicas y legales.

Al mismo tiempo, que se desarrollaba el proceso revolucionario, surgían diversas corrientes ideológicas sobre el agrarismo, enfrentándose la surgida de la revolución mexicana con el antiguo concepto romanista e individualista de propiedad privada sin limitación alguna, contra el concepto de propiedad en función social en manos originalmente de la nación, y transmitida a muchas, condicionadamente, para que además de que les sirviera de intento, aportaran una producción constante al consumo nacional. Estos señalamientos son tan importantes en 1917, como a finales del siglo XX, porque el sistema de propiedad como función social y el propio artículo 27 Constitucional explican el régimen de economía mixta de nuestro país, y de la tutela que el Estado tiene de los recursos energéticos y de las industrias y productos.

Al triunfo de la revolución y posteriormente al establecer el Congreso Constituyente de 1917⁵⁸, previos los debates del proyecto del artículo 27, se aprobó el texto de dicha disposición, que estableció como hemos señalado anteriormente la propiedad originaria en favor de la nación, de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, contempló la

⁵⁸ Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Ob. Cit. Pag. 123

capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas en favor de los núcleos de población, y se reafirmó la incapacidad de las asociaciones religiosas para adquirir tierras y se amplía a las asociaciones mercantiles para adquirir, poseer ó administrar tierras; la legitimación de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones, que de hecho ó por derecho, guardaran el estado comunal para disfrutar en común de las tierras, bosques, aguas que les pertenecieran, o se les restituyeran conforme a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

El artículo 27 Constitucional encuentra su mejor expresión en el texto original y así señalaba que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del terreno nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación"⁵⁹

Con el artículo 27 se decretó el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las siguientes bases:

Cada entidad federativa debía fijar la extensión máxima de tierra susceptible de apropiación, y los excedentes debían ser fraccionados en el plazo que les fijaran las leyes a los propietarios y con las condiciones marcadas por el gobierno, en caso de oposición del propietario para el fraccionamiento, el gobierno lo llevaría a cabo mediante la expropiación, cubriéndose el valor de las fracciones por cualidades, y a un interés no mayor de 3%, lo cual obligaba a los propietarios a recibir en pago, sumas de la deuda agraria local y declaró

⁵⁹ El Congreso Constituyente de 1917, S.P.I. Pág.. 56.

revisables todos los contratos y concesiones realizadas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, y que hubieran traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, facultando al Poder Ejecutivo para declarar nulos aquellos, cuando implicaran algún perjuicio.

El artículo 27 Constitucional establecía además en materia de propiedad innovaciones, considerando el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que hubieran de servir de norma de redistribución del suelo agrario mexicano, y el futuro equilibrio de la propiedad rústica, considerándose en la actualidad que adoleció de graves errores, y que fueron el basarse en una falta completa de conocimiento de nuestra geografía y de nuestra agricultura en todos sus aspectos y facetas.

El artículo 27 Constitucional delinea el carácter básico de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales se tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además de los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado.

El artículo 27 en su texto original, estableció en sus fracciones VI y VII lo siguiente:

*...VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les haya restituido o restituyeran conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, entretanto determina la manera de hacer repartimiento de las tierras;

VII... Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transición, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915 que continúa en vigor como Ley Constitucional. En el curso de que, con arreglo a dicho decreto no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiese solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitan. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelta a la comunidad, indemnizando un valor al propietario, todas las Leyes de restitución que por virtud de un precepto se descuenten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras

permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho al fraccionamiento...⁸⁰

Ahora bien refiriéndonos a los principales aspectos que contenía el artículo 27 constitucional, hemos de señalar que al mencionar que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se debe precisar el significado de modalidad, entendiendo por ello la forma variable y determinada que pueda recibir el derecho de propiedad que puede modificarse en ampliaciones y restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público.

Por otra parte, varias fracciones del artículo 27 mencionan la expropiación, el párrafo segundo se refiere a que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; el párrafo dieciséis en congruencia con el segundo ya citado señala que las leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinarán que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad hará la declaratoria correspondiente, estos señalamientos sirvieron para que más tarde, el 23 de noviembre de 1936, se expidiera la ley de expropiación.

Otra modalidad a la que se refería el precepto constitucional en estudio, es la relativa a la expropiación para la materia agraria, en la fracción XIV se establece que los afectados por una dotación de tierras a los núcleos agrarios tenían únicamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les fuera pagada la indemnización correspondiente, se observa en esta fracción que se utiliza la palabra afectar en lugar de expropiar, al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias.

⁸⁰ Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Pág. 309 y 310.

A este respecto se advierte que en materia administrativa y en derecho común rige el párrafo segundo del artículo 27 constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce la figura jurídica de la expropiación.

En la expropiación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 27 constitucional tiene un elemento esencial, que es el interés público.

Con la afectación derivada de un interés social se crea otra figura jurídica parecida a la expropiación, pero diferente en un elemento esencial y formal, toda vez que a un latifundista se le substituye un bien jurídico por causa de interés social, y se le substituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa.

Del análisis del artículo 27 constitucional de 1917, se deduce que:

a) El Estado debe recordar sin cesar a los particulares la función social de la propiedad y exigirles un pleno acatamiento.

b) El estado debe regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, pero sin menoscabo de la iniciativa privada o detrimento de la apertura o fundación de fuentes de trabajo.

c) En cuanto al fraccionamiento de los latifundios se debe establecer la diferencia entre estos y las grandes empresas que laboran en beneficio de una región en las que los trabajadores gozan de amplias prerrogativas y ascienden sin cesar en la escala social.

d) El desarrollo de la pequeña propiedad es básico para el bienestar del país.

Hemos de señalar que la conceptualización del régimen agrario actual, proviene de los antecedentes inmediatos del artículo 27 constitucional de 1917, toda vez que la Constitución de 1857, le daba un concepto exclusivamente

individual a la propiedad de la tierra.

Asimismo el artículo 27 de la Constitución de 1917 y la legislación reglamentaria que surgió como consecuencia del mismo, consideraron un carácter esencialmente social de la propiedad de la tierra.

En 1992, se modifica el artículo 27 constitucional, quedando de la siguiente manera, en cuyo texto resaltamos con negritas las reformas:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a

efecto de ejecutar obras publicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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

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

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas, o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límites de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauce, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten

otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedarán sujetos a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

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

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

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

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

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el

lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

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

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

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

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este

artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

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

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

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad

administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación, del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Se declaran nulas:

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

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

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

repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

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

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

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV.

XVI. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

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

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

XVI. (Se deroga)

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

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

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

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

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

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

por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

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

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral, con el propósito de generar y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público⁶¹.

De las reformas al artículo 27 Constitucional se desprende lo siguiente:

1.- La reforma al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la revolución mexicana del interés común por encima del interés individual.

En las modificaciones al párrafo tercero, se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola (ejidos), así como la posibilidad de que los núcleos agrarios

⁶¹ Diario Oficial de la federación de 6 de enero de 1992. Pag. 32 y siguientes.

carentes de tierras y aguas, las soliciten tomándolas de las propiedades inmediatas.

Lo anterior significa el fin del reparto agrario que estableció el artículo 27 de 1917, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta reformas, ya no son procedentes las solicitudes de tierra, ni la ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población, sin embargo las solicitudes presentadas con anterioridad tendrían que ser resueltas en los términos de los artículos transitorios del propio Decreto de reformas.

2.- Por lo que se refiere a la fracción IV, es preciso señalar que antes de las reformas al artículo 27 constitucional prohibía a las sociedades mercantiles por acciones, poseer y explotar tierras en actividades agrícolas, pecuarias y forestales. Las modificaciones a las fracciones IV terminan con esta prohibición y permite que estas sociedades pueda poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

En esta misma fracción, se señala la cantidad de tierras que pueden poseer las sociedades, el número de socios y al estructura de capital. Determina claramente que ningún socio podrá poseer, en forma proporcional, una extensión de tierra que exceda los límites de la pequeña propiedad, así como también, que ninguna persona podrá poseer partes del capital en diversas sociedades que sumadas, excedan estos mismos límites.

De igual forma se fijan las condiciones de la participación de capital extranjero en estas sociedades, buscando salvaguardar el interés nacional en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, toda vez que éstas constituyen actividades estratégicas prioritarias en los proyectos de desarrollo nacional.

La prohibición para que las sociedades por acciones pudieran poseer tierras, contenida hasta antes de la reforma en el artículo 27, se basaba en que diez años antes, no se podía saber quienes eran los dueños del capital en una sociedad por acciones, ya que existía el anonimato en cuanto a los propietarios

de las acciones de las sociedades; lo que podía originar que algunos inversionistas, amparados en este anonimato acumularán pequeñas propiedades que sumadas constituirían latifundios.

Mantener la prohibición que estaba contenida en el artículo 27 constitucional, una vez que ya no existían las causas que le dieron origen, significaba privar al país de una de las posibilidades para avanzar en la modernización agropecuaria; cerrar una vía para incrementar la producción de alimentos para el pueblo, y privar a los campesinos de una forma de acceso al capital, indispensable en las condiciones modernas a la producción.

3.- La reforma elimina una parte del primer párrafo de la fracción VI, donde se señalaba que tenían derecho a poseer tierras la corporaciones y asociaciones mencionadas en las fracciones III, IV y V, así como las comunidades y los núcleos agrarios que hayan sido dotados; y que además de ellos, ninguna otra corporación o asociación podría poseer tierras.

La reforma a esta fracción se realizó para evitar que su contenido sea contradictorio con las modificaciones al párrafo tercero y a la fracción VII, donde se asienta con claridad la existencia de la propiedad ejidal y comunal de la tierra.

4.- En las reformas a esta fracción VII, se incluyen los elementos más importantes en la tarea histórica que se ha propuesto realizar el estado mexicano: transformar las relaciones sociales y productivas en el campo, para incorporarlo a las formas y ritmos del desarrollo nacional. Con el objetivo de avanzar en la búsqueda de la justicia y la libertad para los campesinos de México.

Las modificaciones se refieren a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos.

En el primer párrafo, se incluye el reconocimiento, a nivel constitucional, de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, con lo que se termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las leyes agrarias, civiles y mercantiles. Con este reconocimiento, los ejidos y comunidades podrán realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes, tales como poseer bienes, contratar, asociarse, contraer obligaciones, ser sujetos de crédito, etc. en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral.

También se incluye el reconocimiento al derecho que tienen los ejidos y comunidades a poseer tierras, tanto aquellas que sean destinadas por los núcleos agrarios a los asentamientos humanos, como las que sean dedicadas a las actividades productivas. Junto con este reconocimiento, se menciona la protección que la Ley brindará a la propiedad ejidal y comunal sobre su tierra.

Este reconocimiento crea las bases legales para terminar definitivamente con los despojos a la tierra de los ejidos y comunidades, realizados en muchos casos al amparo de la indefinición de linderos, de imprecisiones jurídicas, de la impunidad que en muchas ocasiones tenían aquellos que cometían los atropellos, y de la propia inseguridad de los núcleos agrarios acerca del derecho que tenían a defender su tierra mediante el ejercicio de la ley.

En ejercicio de lo señalado en el párrafo primero del mismo artículo 27 constitucional, que señala que las tierras y aguas corresponden originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; la reforma brinda seguridad jurídica plena a la propiedad ejidal y comunal sobre la tierra, en las mismas condiciones que la propiedad de cualquier persona física o moral sobre sus bienes, sin más limitaciones para el ejercicio del derecho de propiedad, que las señaladas en la ley.

Esto brindará seguridad a las inversiones productivas y a las de beneficio social, que realicen los ejidos y comunidades sobre sus tierras, sin la

desconfianza de que se realizan sobre terrenos, de los cuales pudieran ser despojados en algún momento o circunstancia.

El párrafo segundo, se refiere al derecho que asiste a los grupos indígenas para mantener su integridad territorial, que significa además, la posibilidad el mantenimiento de su cultura y de su identidad, las cuales, se han desarrollado y existen en un cierto territorio. La declaración de que la Ley protegerá la integridad de sus tierras, significa para los grupos indígenas un elemento fundamental para el ejercicio de su derecho a la existencia, y significa para la nación, el reconocimiento a sus orígenes y a su historia.

Los párrafos tercero y cuarto contienen las reformas a las bases constitutivas del ejido y a los derechos individuales de los ejidatarios. En estos párrafo se reconoce la existencia histórica del ejido como forma de vida de la mayoría de los campesinos de México, y se dejan claramente sentadas las bases jurídicas que garantizan su permanencia. En estos párrafos se expresa la decisión del pueblo de México acerca de que el ejido permanece, porque forma parte de nuestra historia y porque así lo quieren los campesinos.

En el párrafo tercero, se abordan los principios legales que regirán las tierras destinadas al asentamiento humano y las tierras, bosques y aguas de uso común. En este párrafo se menciona que la Ley protegerá las tierras en las que se asienta la zona urbana del ejido, y que regulará las formas en las cuales los ejidatarios podrán aprovechar y utilizar las tierras, bosques y aguas de uso común. También señala el compromiso de la nación, para llevar a cabo acciones que busquen elevar el nivel de vida de los núcleos de población ejidales.

En el párrafo cuarto se establecen las reglas para el uso de los recursos productivos de los ejidos y de las comunidades, y se señalan los derechos individuales de los ejidatarios respecto a sus parcelas.

En las primeras líneas, se reconoce en forma explícita, que será la voluntad de los ejidatarios y comuneros la que decida las formas y condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos, y que las decisiones que tomen serán respetadas. Esto significa el reconocimiento de la sociedad a la capacidad que tienen los ejidatarios y comuneros para decidir sobre sus recursos productivos, sin que nadie pueda hacerlo en su nombre, bajo ningún argumento.

Este hecho histórico significa el reconocimiento social a la plena personalidad jurídica de los ejidatarios y comuneros para decidir por ellos mismos su destino. Significa además, un gran paso en la consecución de la libertad para los hombres del campo, en la medida que la libertad significa, antes que otra cosa, el respeto de la sociedad para que cada uno de sus miembros ejercite su voluntad, sobre los asuntos que le conciernen, sin que se le coarte o se le limite.

Sobre estas bases, en el párrafo cuarto se señala que la Ley se limitará a regular las decisiones que tomen los comuneros sobre su tierra, así como la de cada ejidatario sobre su parcela. En seguida se señalan los casos en que podrán ejercer su voluntad con pleno derecho. La Ley establecerá los procedimientos que deberán seguirse para ejercer estos derechos.

Ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si, con el Estado o con terceros, para el aprovechamiento de sus recursos productivos. Es decir, que cada ejidatario o comunero tendrá derecho a decidir los casos y las formas en las que desean o les conviene asociarse con otros ejidatarios, con otros comuneros o con cualquier otra persona o sociedad, sin que tengan que ser autorizados para ejercer estos derechos, limitándose a seguir los procedimientos y cumplir los requisitos que la Ley reglamentaria señale.

Sobre la misma base del ejercicio de la voluntad de ejidatarios y comuneros, se señala en este cuarto párrafo, que tienen el derecho de otorgar el uso de sus tierras, es decir, que tienen el derecho de otorgar el uso de sus

tierras, es decir, de autorizar a otros para que las exploten, las usen o las trabajen, mediante contratos de renta o de participación en los beneficios de la explotación, sin que esto sea objeto de sanción o castigo, también serán establecidos en la Ley reglamentaria.

En otro sentido, el establecimiento de estos derechos libera a los ejidatarios y comuneros de la obligación de trabajar personalmente la tierra y de la prohibición de contratar trabajo asalariado. Asimismo, representa la posibilidad de que los trabajadores agrícolas que presten sus servicios en las tierras ejidales y comunales, sean reconocidos plenamente en sus derechos laborales, como cualquier otro trabajador del país.

En este mismo párrafo, se señala que el ejidatario podrá transmitir sus derechos parcelarios a otro miembro del núcleo de población, con lo cual se crean las posibilidades legales de que los ejidatarios puedan incrementar el tamaño de su parcela, a través de adquirir los derechos parcelarios de otros ejidatarios; así como también la posibilidad de que el ejidatario que no quiera seguir explotando su parcela, pueda ceder los derechos sobre ella. Sin que quiénes adquieran o cedan los derechos parcelarios, sean sancionados con la pérdida de sus tierras o de sus derechos, como sucedía antes de la reforma.

Con esto se termina una época, en que la ley obligaba al ejidatario a que lo siguiera siendo, aún en contra de su voluntad, ya que si no trabajaba personalmente la tierra, se exponía a perder la parcela sin obtener nada a cambio. Y de igual manera, se impedía que el ejidatario pudiera aumentar el tamaño de su parcela y así incrementar el nivel de vida de su familia, ya que si lo hacía, se exponía a perder lo adquirido e incluso a ser privado de sus derechos.

Estas limitaciones al ejercicio de los derechos sobre parcela, influían para que no se realizarán inversiones productivas importantes en la parcela ejidal, ya que la única manera de recuperar la inversión, era el trabajo personal sobre las tierras, y si alguna circunstancia lo dificultaba o lo impedía, no había

ninguna forma legal para recuperar la inversión realizada, ya que la renta y la venta de los derechos sobre la parcela estaban prohibidos.

Claro está que la renta y venta de parcelas se realizaban al margen de la Ley, pero esto originaba inseguridad para los que rentaban, vendían o compraban parcelas, ya que tenía que hacerse en secreto, sin que las autoridades se enteraran oficialmente de la existencia de estos actos; lo que implicaba que aquellos que rentaban o vendían su parcela nunca recibían lo justo, además de tener que entregar diversas cantidades de dinero para mantener en secreto la operación realizada.

Con la reforma, se termina este rezago histórico y se reivindica el libre y pleno ejercicio del derecho del ejidatario sobre su parcela, sin más limitaciones que los procedimientos y requisitos que marque la Ley reglamentaria en cuanto a los procedimientos, requisitos y límites al tamaño de la parcela ejidal.

En las últimas líneas de este párrafo cuarto, se restablece un derecho más para el ejidatario, el de adquirir el dominio sobre su parcela convirtiéndola en pequeña propiedad, sujeto a que sea la asamblea ejidal la que otorgue este derecho al ejidatario.

El ejercicio de este derecho, está condicionado a la voluntad del ejido, por que es a éste el que posee, de inicio, el dominio y por tanto la propiedad sobre todas las tierras productivas y por tanto la propiedad sobre todas las tierras productivas ejidales. De tal manera que cada ejidatario sólo podrá ejercer este derecho si la asamblea ejidal se lo ha otorgado.

Planteado de otra manera: al poseer los núcleos ejidales del dominio sobre todas las tierras productivas del ejido, puede transmitirlo al ejidatario para que lo ejerza sobre su parcela, separándola de las tierras ejidales y convirtiéndola en pequeña propiedad.

La Ley reglamentaria fijará los requisitos y procedimientos mediante las cuales la asamblea ejidal podrá otorgar este derecho al ejidatario, sobre lo cual, el C. Presidente de la República, ha planteado que sea un la asamblea del ejido, mediante el voto de las dos terceras partes de los ejidatarios.

Como resultado del contenido del cuarto párrafo de esta fracción, en relación a la transmisión de derechos parcelarios, el quinto párrafo señala que dentro de cada ejido, ningún ejidatario podrá poseer más del 5% del total de las tierras ejidales, con lo cual, a pesar de que haya transmisión de derechos parcelarios, el número mínimo de ejidatarios en un ejido no podrá ser inferior a 20.

En este mismo quinto párrafo se señalan los límites a los que deberá sujetarse la propiedad territorial de cada uno de los ejidatarios, la cual no podrá exceder los límites marcados en la fracción XV en relación con la pequeña propiedad, con lo cual se mantiene el principio jurídico de igualdad de derechos individuales, entre ejidatarios y pequeños propietarios, en torno a la capacidad jurídica para poseer tierras.

El sexto párrafo se refiere a los órganos de decisión y de representación en ejidos y comunidades. Siguiendo el mismo principio de igualdad jurídica, se menciona que será la asamblea general el órgano supremo del ejido o de la comunidad, tal como sucede en todas las demás personas morales, es decir en cualquier sociedad civil o mercantil. Esto significa que la asamblea general del ejido o de la comunidad será la máxima autoridad y tendrá soberanía para decidir sobre todos los asuntos del ejido o de la comunidad, siempre y cuando se respete lo señalado por las leyes reglamentarias.

En este mismo párrafo se señala la existencia y las funciones del comisariado ejidal o de bienes comunales, asignándoles las funciones de representación del núcleo y de ejecutores de las decisiones o resoluciones de las asambleas.

El último párrafo de esta fracción refuerza el derecho a la existencia de los núcleos de población ejidales y comunales, ya que prevé que la Ley reglamentaria fijará los términos en los cuales se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que hayan sido privados de ellas, bajo alguna circunstancia.

5. No sufre ninguna modificación la fracción VIII, donde se declaran sin efecto jurídico, diversas enajenaciones, concesiones, apeos y deslindes de tierras, efectuadas en las distintas fechas y circunstancias que se detallan en la propia fracción. Con esto se busca proteger los derechos de algunos pueblos y núcleos de población que fueron privados de sus tierras en las fechas y circunstancias descritas.

Tampoco se modifica el contenido de la fracción IX, que se refiere a las circunstancias en las cuales se podrá declarar sin efecto jurídico las divisiones o repartos que se realicen en algún núcleo de población, y en los cuales haya habido errores o vicios, se busca proteger el derecho de algunos ejidatarios o vecinos, contra actos que se hayan realizado aparentemente en forma legal, pero en los cuales se hayan violado sus derechos.

Al reformarse el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, dando fin al reparto agrario, se hace necesario derogar las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, donde se detallaban los procedimientos y las instancias para llevar a cabo el reparto de tierras. La derogación de estas fracciones tendrá importantes repercusiones en los procedimientos agrarios que se encontraban vigentes, por lo que se hace necesario ampliar la explicación al respecto.

La derogación de la fracción X, es una consecuencia directa de las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27, en las cuales se considera terminado el reparto agrario. Con ello se da fin a la obligación del estado, de

proporcionar tierras a todos los núcleos agrarios que carecieran de ellas y que las solicitaran⁶².

Al derogarse la fracción XI, desaparecen las bases jurídicas que sustentaron la creación y las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comisariados Ejidales y los comités Particulares Ejecutivos.

Esto no significa que estas instituciones vayan a desaparecer, ya que en los artículos transitorios se menciona que continuarán existiendo y desarrollando sus funciones, en todo aquello que no se oponga a las modificaciones aprobadas y en tanto no entre en vigor la nueva Ley reglamentaria

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, además de continuar con el trámite de los expedientes de solicitudes de tierras, seguirá desempeñando las funciones que le sean asignadas por el Poder Ejecutivo Federal en torno a la capacitación y la Organización de los Campesinos, y en la procuración e la justicia agraria.

La derogación de las fracciones XII y XIII, está relacionada con el fin del reparto agrario, ya que en ellas se detallaban los procedimientos y las instancias que participaban en ese proceso.

En el texto de la fracción XIV se señalaban los derechos de los pequeños propietarios respecto a la afectación de sus tierras para llevar a cabo el reparto agrario y se establecían los certificados de inafectabilidad. Al terminarse el reparto agrario, as disposiciones contenidas en esta fracción dejan de tener sentido, por lo cual se deroga. Con esto desaparecen los certificados de inafectabilidad, ya que en las nuevas circunstancias jurídicas no cumplen ninguna función.

⁶² García Rivera Isaias. Nuevo Derecho Agrario. Editorial Haría. México, 1997. Pag. 45.

En la fracción XV, se suprime el primer párrafo del texto que estaba vigente, que se refería al reparto agrario y en su lugar se incluye la prohibición explícita, a nivel constitucional, en relación con la extensión de tierra, propiedad de un sólo individuo, que rebase los límites señalados en esta misma las pequeñas propiedades deberían estar en explotación.

Estas modificaciones son consecuencia de las modificaciones al párrafo tercero y demás fracciones del artículo 27, que ya ha sido comentadas anteriormente.

Otras modificaciones realizadas en el texto de esta fracción con el fin de actualizarla, son las siguientes: Para los efectos de equivalencias entre clases distintas de tierras, se agrega la equivalencia en terrenos de bosque, con lo cual, la pequeña propiedad podrá ser también de carácter forestal. En el párrafo tercero de esta fracción, en lugar del cultivo del cocotero señalado en el texto que estaba vigente, se menciona ahora el cultivo de la palma, y se agregan dos nuevos cultivos: el agave y el nopal.

El último párrafo de esta fracción, se refiere a las condiciones en las cuales se podrá cambiar el uso de las tierras de las pequeñas propiedades ganaderas para destinarlas a usos agrícolas. Dejando claramente especificado, que en ningún caso, los límites de la pequeña propiedad podrán exceder los límites señalados en los párrafos segundo y tercero de esta misma fracción.

6.- En relación con la fracción XVI que se derogó, es preciso mencionar, que en esta fracción se detallaban diversos procedimientos relacionados con el reparto agrario, y al haber terminado este, como consecuencia de la reforma, deja de tener sentido.

7.- Respecto de la reforma a la fracción XVII, es preciso señalar que en contenido de ésta, se fijan los procedimientos que garantizan que ningún ejidatario ni pequeño propietario excederán los límites de extensión que marca

la Ley. Con lo cual se garantiza que la reforma al artículo 27 constitucional no permitirá la formación de latifundios o la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

En ella se señala que cuando las autoridades competentes detecten violaciones a los límites marcados a la propiedad ejidal o a la pequeña propiedad, notificarán a los infractores, los cuales tendrán el plazo de un año para fraccionar la propiedad y vender los excedentes. Si esto no se lleva a cabo en el plazo señalado, lo hará el Estado mediante la subasta pública de los excedentes.

El último párrafo de esta fracción se destina a la protección de la familia campesina, garantizando que no quedará en el desamparo, cuando por malos negocios o por cualquier circunstancia el jefe de familia pierda sus bienes.

8.- Por lo que se refiere a la modificación de la fracción XIX, éstas se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla. Destaca en primer lugar la declaración de que todas las cuestiones relacionadas con los límites o con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, será de carácter federal, lo que significa que habrá una misma legislación para todo el país, que regirá los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, independientemente de que estos se encuentren situados en distintos estados o municipios del territorio nacional.

En este mismo párrafo se señala que se crearán los tribunales agrarios, encargados de administrar la justicia agraria, los que serán dotados de autonomía frente al poder ejecutivo, y de plena jurisdicción para resolver sobre los asuntos de su competencia.

Estas características de autonomía y plena jurisdicción que la reforma otorga a los tribunales agrarios, significa la garantía de que la justicia agraria será impartida y administrada con base únicamente en lo que la Ley señale, sin que se antepongan criterios de carácter político o económico.

Con la creación de los tribunales agrarios, se diferencian claramente las funciones del poder ejecutivo y las del poder judicial en el terreno de la justicia agraria, a diferencia de la legislación que estaba vigente, en la cual, en algunos casos el poder ejecutivo resultaba ser juez y parte en la resolución de los asuntos agrarios.

Con la reforma se constituye a nivel constitucional, un órgano especial para la procuración de la justicia agraria, con lo cual queda de manifiesto la preocupación del Estado mexicano en la búsqueda de justicia para los hombres del campo.

9.- Finalmente, respecto de los artículos transitorios, estos se refieren a las condiciones en las cuales entrará en vigor la reforma al artículo 27 constitucional, una vez que ha sido aprobada por el H. Congreso de la Unión.

En el artículo tercero transitorio se aclara que todos los expedientes relativos a las solicitudes de tierra que no hayan sido resueltos, serán atendidos por las instancias y bajo las leyes vigentes a la fecha en que entró en vigor la reforma, es decir, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria que se encuentra vigente.

Lo que significa que estos expedientes seguirán los mismos trámites que hasta el momento, con la única diferencia de que una vez que hayan sido creados los Tribunales Agrarios, serán estos los encargados de dictar la resolución definitiva de los expedientes. Con esto se respeta el principio de que a ninguna ley se le dará aplicación retroactiva.

CAPITULO III

LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD A LAS TIERRAS DE LOS GRUPOS INDÍGENAS DE ACUERDO A LA FRACCIÓN VII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El 6 de enero de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformó el artículo 27 Constitucional⁶³, que señala: " Se reforman el párrafo Tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV y XXI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."⁶⁴

A partir de entonces la fracción VII del referido precepto constitucional establece, en relación con la protección y la seguridad a las tierras de los grupos indígenas, lo siguiente:

" VII... La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas..."

Sin embargo, para entender la trascendencia de la reforma a esta fracción en lo que se refiere a los pueblos indígenas, habremos de remitirnos a la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a esta reforma en la que se señala:

"... La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce

⁶³ García Rivera Isaias. Ob. Cit. Pag. 134.

⁶⁴ Exposición de Motivos e Iniciativa de Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. 17 de noviembre de 1991. Pág. 1

también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio también fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre su parcela.

Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos.

En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores.

La superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera, que los disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva".⁶⁵

Sin embargo en el desarrollo del presente capítulo observaremos que no se ha concretizado la protección integral de la propiedad de las tierras de las comunidades.

⁶⁵ Exposición de Motivos e Iniciativa de Reformas al artículo 27 Constitucional. Ob. cit. Págs. XXIX y XL.

III.1 LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD A LOS GRUPOS INDÍGENAS.

Para resaltar los factores que impiden actualmente concretizar en los hechos la protección y seguridad a los grupos indígenas, haremos una breve semblanza de los antecedentes que sobre el particular existieron en la legislación agraria.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributos y gastos de la comunidad y finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaran a sus integrantes.

Esta división pocas veces se convirtió, en realidad la extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas que desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se aumentó desde entonces en la vida agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la corona para promover en asentamientos mejores otorgándoles fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena resiente su última reducción superando apenas un millón de pobladores.

Debido al escaso número de europeos, mestizos y africanos radicados por ese entonces en el territorio, este se encontraba despoblado. El reclamo de los indígenas a veces expresado en términos agrarios era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena propiciaron excesos y fueron extinguidas muy pronto. Sin embargo, no se logró formar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación ente los herederos, tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera esa gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldíos y la composición de títulos para amparar superficies mayores a los originalmente otorgados, también onerosos, permitieran a la corona obtener fundos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirirían títulos nobiliarios otorgados por la Corona Española para solventar problemas económicos.

Al final del siglo XVIII, los indígenas al igual que otros sectores de la población reclamaban justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas hubo insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.⁶⁶

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaron en la lucha por la independencia. Así lo señalaron las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes que dispusieron tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrícolas paso a segundo término frente a la urgencia pública para crear y consolidar un Estado Soberano.

⁶⁶ Mendieta y Núñez Lucio. Ob. Cit. Pag. 168.

Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió carácter de prioridad nacional. su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica, La ley de Lerdo de 1856, elevada a rango Constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de la tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en la clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibían como pequeña propiedad. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa.

En 1917 el artículo 27 de la Constitución estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915.

A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria.

Más adelante observamos que no obstante que la legislación agraria derivada del artículo 27 Constitucional de 1971, estableció a partir de 1940, en el Código Agrario, la acción de confirmación y titulación de bienes comunales y que la actual ley agraria prevé el reconocimiento del régimen comunal, no se ha considerado el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, y como podemos observar en el artículo 106 de la Ley Agraria vigente se establece:

" Las tierras que corresponde a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional".

Sin embargo, como es del conocimiento general a la fecha no se ha expedido la ley reglamentaria del artículo 4º Constitucional, precepto que se modificó el 28 de enero de 1992 y el 8 de abril del 2000, agregando cuestiones no vinculadas directamente con las comunidades indígenas.

En estrecha relación con la protección y seguridad que debe otorgarse a los grupos indígenas en el aspecto agrario, encontramos que el 11 de julio de 1990, la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto del mismo año aprobó el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y posteriormente el instrumento de ratificación firmado por el Presidente de la República el 13 de agosto de 1990, fue depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día cinco de septiembre del mismo año.

Posteriormente el decreto promulgado del citado convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, fecha a partir de la cual entró en vigor.

En relación con lo anterior tenemos que en términos de lo previsto en el artículo 133 Constitucional, el citado convenio al haber sido aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación, su correspondiente Decreto promulgatorio, tiene plena validez dentro del territorio nacional. Sin embargo los aspectos contenidos en cuanto a la protección integral que se le debe dar a la tierra perteneciente a las comunidades indígenas, según lo previsto tanto en el artículo 4º como en el

segundo párrafo de la fracción VII, del artículo 27 constitucional, no se ha reflejado en un ordenamiento legal y en estas circunstancias cobra una vigencia el convenio 169, que si los contiene y atento a los dispuesto en el artículo 133 Constitucional, debe considerarse como una ley, toda vez que este precepto señala:

“ Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Ahora bien en el convenio 169, sobre los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, se dan una serie de elementos que de acuerdo con el mismo, requerirán de un ordenamiento legal acorde con estas disposiciones.

En este convenio en su artículo 2º, se menciona que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sostenida que garantice la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones.⁶⁷

En el artículo 4º se señala la necesidad de adoptar medidas especiales, que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Los pueblos interesados, dice el artículo 7º deberán tener el derecho a definir sus propias prioridades, en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecta a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar

⁶⁷ Diario Oficial de la federación de 24 de enero de 2001. Pag. 34.

espiritual o las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida posible, un propio desarrollo económico, social y cultural.

También nos dice este convenio, en su artículo 8º, lo siguiente:

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3 La aplicación de los principios 1. y 2. de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.”⁶⁸.

Las disposiciones contenidas en el precepto citado, en nuestra opinión son de especial relevancia al resolverse situaciones internas de las comunidades indígenas, conforme a sus costumbres, cuando estas no son incompatibles en el sistema jurídico nacional.

⁶⁸ Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribus independientes, Diario Oficial de la Federación, jueves 24 de enero de 1991, página 25.

III. 2 Artículo 4º Constitucional

En el punto anterior nos referimos a la protección y seguridad de los pueblos indígenas y en este aspecto señalamos que el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribus en países independientes, que el gobierno de la República firmo y ratifico en el año de 1990, y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, contiene diversos elementos relativos a dicha protección. Sin embargo, en esa fecha no existía un precepto constitucional acorde a la misma, de ahí la necesidad de una adecuación constitucional, acorde a lo previsto en el artículo 133 de la misma constitución.

Sabemos que los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que el movimiento revolucionario de 1910, propuso y elevo como postulado constitucional en 1917.

La igualdad ante la Ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas.

La Ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces permiten. En los procesos penales muchos de los detenidos indígenas no hablan el español por ello no tienen acceso al conocimiento de las leyes, están en la mayoría de los casos, aún siendo juzgados, sin los beneficios de un interprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por la instancia, de procuración y administración de justicia. En casos aislados quedan impunes, quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

Elo no obstante que los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces mas profundas de nuestra historia y nacionalidad. La contribución decisiva de los indígenas mexicanos a las grandes histórica, constitutivas de la nación, ha mostrado reiteradamente que la diferencia y la cultural lejos de diluir, fortalece su compromiso con los intereses nacionales.

En la actualidad cuando menos el 9% de los mexicanos tienen como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país. La variación en la extensión de estas lenguas en extremo desde el náhuatl con alrededor de un millón cuatrocientos mil habitantes mayores de cinco años, hasta el papago, con 236, conforme al Censo General de Población de 1980, De las lenguas registradas por el censo, 19 tienen mas de 50 mil habitantes y cinco de ellas mas de 250 mil. Esas cinco lenguas: náhuatl, maya, zapoteco, mixteco y otomí, por orden de importancia, concentran el 60% del total de hablantes de lenguas indígenas. Independientemente de su extensión, todas estas lenguas, que requirieron de milenios para su formación deben ser considerados como parte contributiva del patrimonio cultural de la nación.

También se concreta en formas de organización social e instituciones solidarias características que ordenan, ofrecen protección y norman la vida de sus integrantes, lengua, cultura, organización social y otros factores cristalizan en otras entidades que conforman las relaciones entre quienes las comparten y respecto a otros grupos de la sociedad.

En 1988, el gobierno federal instituyó el Programa Nacional de Solidaridad para procurar el bienestar de los mexicanos mas pobres. En el se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas sujetos prioritarios. Este programa de gran envergadura social y popular se propuso proporcionar

recursos que se sumarían a las iniciativas de las comunidades pobres para mejorar productivamente su situación.

Posteriormente el 7 de abril de 1989, se creó la Comisión Nacional de para los pueblos indígenas de México, a la que se le encomendó como tarea principal, estudiar la conveniencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afectaba y afecta a los pueblos indígenas.⁶⁹

Lo anterior considerando que el sistema de conocimientos específicos sobre la existencia y la naturaleza que se expresa en tradiciones que las transmiten y perpetúan, que al mismo tiempo se concreta en formas de organización social e instituciones solidarias características que ordenan, ofrecen protección y norman la vida de sus integrantes, lenguas, cultura, organización social y otros factores cristalizan en identidades que conforman las relaciones sobre quienes los comparten respecto a otros grupos de la sociedad. La identidad se precisa de manera diversa y se modifica con el tiempo y circunstancias.

Como consecuencia de dilatados procesos históricos los indígenas, mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado.

Las carencias se concentran desproporcionadamente en las comunidades indígenas, conformando un círculo en el que la pobreza se reproduce. La que con la desigualdad y se opone al progreso de los indígenas, no ha sido erradicada la en nuestra barrera en las condiciones de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1989. Pag. 33.

El 70% de los indígenas, viven en municipios rurales, proporción que es inversa a la del conjunto de la vida nacional y fincan su subsistencia en las actividades primarias el 96.5% de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación, con la consecuente escasez de servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo y empleo remunerado, bajos ingresos, precariedad, aislamiento y exclusión. Los 637 municipios rurales con mas del 30% de población indígena, la cuarta parte de todos los municipios del país, han sido clasificados o su alto grado de marginación. El 30% de los indígenas arrestados en municipios y comunidades como urbanos viven en condiciones de pobreza y marginación casi en su totalidad. Así lo ilustran por ejemplo condiciones en que viven casi un millón de indígenas, en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Finalmente hemos de concluir que la iniciativa que motivo la reforma al artículo 4º Constitucional, contenía dos elementos principales. El primero reconoce la composición plurilateral de la nación. Se trata de una declaración que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la nación tiene una naturaleza pluricultural que se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron diversas corrientes hasta formar la pluralidad que nos constituye. Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisibles condición de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario en términos del bienestar común.

El segundo elemento establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales que recursos las sustentan

también establece que las prácticas, las costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios.

Es importante resaltar que antes de que se presentará esta iniciativa en 1948, el Congreso de la Unión había aprobado la creación del Instituto Nacional Indigenista como organismo especializado para la atención a los indígenas.⁷⁰

El trabajo desempeñado por esa institución ha sido ciertamente importante y trascendente, pero no ha bastado para acercarnos a la aspiración de los pueblos indígenas.

Es por ello que en 1990 la iniciativa que reformo el artículo 4º Constitucional se basó en el profundo respecto a los pueblos y comunidades indígenas con toda su diversidad. Los reconoce como portadores de conocimientos y tradiciones que enriquecen nuestro patrimonio, como promotores de solidaridad en su sentido más profundo, pero sobre todo, como sujetos de libertad.

De igual forma debemos considerar que desde la Constitución de 1917, consciente de la deuda histórica con los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas también estableció que los núcleos agrarios que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados. Esas decisiones sentaron las bases del indigenismo del Estado mexicano, y la iniciativa que produjo como consecuencia la reforma del artículo 4º Constitucional forma parte de esa corriente.

⁷⁰ García Rivera Isaias. Ob. Cit. Pag. 23

III. 3 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El artículo 27 Constitucional de 1917, contenía respecto de las tierras de las comunidades indígenas el siguiente texto:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, comprende originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo derecho de impugnar la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación con ese objeto se dictaran las medidas necesarios para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensable para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se dote de ellas, tomándose de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones de tenencia que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915, la adquisición de las propiedades principalmente

necesaria para conseguir los objetos antes expresados, se consideraran de utilidad publica...

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

I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaria de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por los mismos, la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena en caso de faltar al convenio de perder sus beneficios de la nación y los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierra y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea el credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos los que tuvieran actualmente por si o por interpósita persona, entraran al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los

bienes que se hallaran en tal caso. Las pruebas de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto publico serán propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinara las que deban continuar destinadas a su objeto. Los obispos, casas cónvales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que lo sucesivo se eligieren para el culto público serán propiedad de la nación.

III.- Las Instituciones de Beneficencia Pública o Privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinado a el, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposiciones no excedan de diez años. En ningún caso la instituciones de indole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieron en

ejercicio. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyan para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir , poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el ejecutivo fe la Unión de los Estados fijará en cada caso.

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

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán la capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas, que les pertenezcan o que se las hayan restituido o restituyesen, conforme a la ley del 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determinaría la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o

administrar por si bienes raíces o capitales, impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para sus servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que se de en utilidad publica la ocupación de la propiedad privada, que de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declarativa correspondiente. El precio que se fijara como indemnización a la cosa expropiada se basara en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en la oficina catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manejado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con cierta base, aumentándolo con un diez por ciento.

El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubiesen hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mínimo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

Se declararan nulas todas las diligencias, disposiciones, relaciones y operaciones, de deslinde, concesión composición, sentencia, tramitación, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 23 de junio de 1856, y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia todas las tierras, bosque y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referida, serán restituidas a cita con arreglo al derecho de 6 de enero de 1915, que

continuara en vigor como ley constitucional. En el caso de que con arreglo de dicho decreto no procediere por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna las corporaciones mencionadas, se les dejara aquellas en calidad de dotación aun que en ningún caso deja de asignárseles las que se necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseidos con nombre propio o título de dominio por mas de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

El efecto sobre esa superficie deberá ser devuelta a la comunidad indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretan serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad, tendrán derechos a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el refraccionamiento.

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

Durante el próximo periodo constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedir leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser precisado por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales; y las fracciones puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se niega hacer el fraccionamiento se llevará cabo por el gobierno local mediante expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquellas. El tipo de interés no excederá del uno por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizaran el patrimonio de familia determinando los bienes que deban constituirlo sobre la base de que será inalienable, y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan triado como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se facultad al Ejecutivo de la

Nación para declararlos nulos cuando se apliquen perjuicios graves para el interés público.”⁷¹

En el artículo 11 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció:

“Artículo 11.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrarios y obreros, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República”.⁷²

Ahora bien refiriéndose a los principales aspectos que contenía el artículo 27 Constitucional, hemos de señalar que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público se debe precisar el significado de modalidad, entendiéndolo por ello la forma variable y determinada que pueda recibir el derecho de propiedad que puede modificar en ampliaciones y restricciones con cargas positivas o negativas, en forma nacional, regional, o para un grupo determinado, bien transitoria o permanentemente según lo vaya dictando el ministerio público.

Por otra parte varias fracciones del artículo 27 mencionaban la expropiación, el párrafo segundo se refiere a que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, el párrafo dieciséis en congruencia con el segundo ya citado señala que las leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivas

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917. Pág.. 72 y 55.

⁷² Ibidem, página 72.

jurisdicciones determinarán que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente, estos señalamientos sirvieron para que más tarde el 23 de noviembre de 1936, se expidiera la ley de expropiación.

Otra modalidad a que se refiere el precepto constitucional en estudio, es la relativa a la expropiación para materia agraria en la que se establece:

“ que los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlas o porque legalmente hubieran sido enajenadas, serán dotadas con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de cederla extensión que necesiten y al efecto se expropiara por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin tomándolo del que se encuentre inmediato a los predios interesados”⁷³.

En la fracción XV se establece que los afectados con dotación tendrán solamente derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente, se observara en esta fracción que se utiliza la palabra afectar en lugar de expropiar, al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las transformaciones agrarias.

A este respecto se advierte que en materia administrativa y en derecho común rige el párrafo segundo del artículo 27 constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce a la figura jurídica de la expropiación.

En la expropiación no hay extinción de la distribución de la propiedad sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público, el cambio de propiedad, por la indemnización.

⁷³ *Ibidem*. Pág. 73.

En la expropiación a que se refiere el párrafo segundo el artículo 27 constitucional tiene un elemento esencial, que el interés público. Con la afectación derivada de un interés social se crea otra figura jurídica parecida a la expropiación, pero diferente en un elemento esencial y formal, toda vez que a un latifundista se le substituye un bien jurídico por causa de interés social y se le substituye dicho bien, con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa.

Del análisis del artículo 27 constitucional de 1917 se deduce que:

a) El Estado debe recordar sin cesar a los particulares la función social del derecho de propiedad y exigirles un pleno acatamiento.

b) El estado debe regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación pero sin necesidad de la iniciativa privada o detrimento de la apertura o fundación de fuentes de trabajo.

c) En cuanto al fraccionamiento de los latifundios no debe establecer la diferencia entre estos y las grandes empresas que laboran en beneficio de una región en la que la los trabajadores gozan de amplias prerrogativas y asciendan sin cesar en la escala social.

d) El desarrollo de la pequeña propiedad es básico para el bienestar de la patria.

Hemos de señalar que la conceptualización del régimen agrario actual proviene de los antecedentes inmediatos del artículo 27 constitucional, toda vez que la Constitución de 1857, le daba un concepto exclusivamente individual a la propiedad de la tierra.

Asimismo que el artículo 27 de la Constitución de 1917 y la legislación reglamentaria que surgió como consecuencia del mismo consideraron un carácter esencialmente social de la propiedad de la tierra.

No obstante lo anterior los principios de justicia y libertad emanados del espíritu original de artículo 27 constitucional ante la situación actual requerían de un cambio frente a un modelo de producción en el campo, cuya base fundamental debe ser la amplia posibilidad de asociación de los ejidatarios con terceros, de los pequeños propietarios entre ellos mismos y del capital con unos y otros. Solamente así se podrá elevar el ingreso de los hombres del campo al mismo tiempo que aumenta la productividad agrícola.

Con las reformas de 1992, el artículo 27 constitucional cambió el concepto de "pequeña propiedad agrícola en explotación" por el de "pequeña propiedad rural", con el objetivo de que con un concepto más amplio todas las tierras, cualquiera que sea su uso, sean aprovechadas por sus legítimos poseedores, considerando que en la medida en que solo un porcentaje limitado de ellas aun aptas para un uso agropecuario productivo ha de fomentarse su aprovechamiento en otros usos.

Con estas reformas se derogó el texto del párrafo tercero del citado artículo, la referencia a la "creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que le son indispensables" y lo relativo a "Los núcleos de población que carecen de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas..." y también se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI y el primer párrafo de la fracción XV, se hizo en razón de que estos ordenamientos preveían lo relacionado a la solicitud de dotación y distribución de tierras y aguas a los órganos competentes que fueran creados y obligados, los procedimientos para aplicar leyes mandarían, así como el derecho a la indemnización que tenían los pequeños propietarios afectados y lo relativo a la responsabilidad en que podían incurrir las comisiones mixtas por

irregularidades realizadas y tal derogación se justifica, ya que en nuestra realidad el reparto agrario es imposible de continuar y al existir tierras que repartir, es necesario fomentar nuevas formas de producción y rentabilidad para la gente del campo.⁷⁴

Con ello se refuerza el principio de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, tanto en su carácter de ejidal, como comunal y de pequeña propiedad, ya que al no existir más tierra que repartir, el Estado tiene la obligación de otorgar a las diferentes modalidades de la tenencia de la tierra seguridad y tutela jurídica y forma de producción.

Se consideró necesario que en la fracción XVII se mantuviera, exclusivamente el caso del fraccionamiento de predios que exceden a la pequeña propiedad, se obliga al propietario a enajenar el excedente en un plazo de dos años y que de no cumplirse con lo ordenado, se procederá a la venta mediante pública almoneda. La razón de esto contempla casos en que aun existan predios que exceden los límites de la pequeña propiedad.

Para garantizar la impartición de justicia y definitividad agraria, se establece en el texto constitucional, en la fracción XIX, tribunales agrarios, de plena jurisdicción, ellos estarán dotados con autonomía para resolver con apego a la ley federal y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ella y las referentes a sus límites.

Con ello se sustituye el procedimiento mixto administrativo jurisdiccional con un nuevo sistema de plena jurisdicción y autonomía, el cual se contiene en la ley reglamentaria para impartir justicia agraria pronta y expedita y cercana a los interesados.

⁷⁴ Ponce de León Armenta Luis. La Nueva Jurisprudencia Agraria Sistematizada. Editorial Porrúa. México, 1996, pag. 8 y 9.

En las fracciones V y VII se establecen condiciones para facilitar el incremento de la producción. Se requieren seguridad y nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero imperan las restricciones productivas del minifundio para lograr mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas.

En el primer párrafo de la fracción XV se suprimió la frase " en explotación." Esta supresión se justifica porque es congruente con la modificación del párrafo tercero en el que se cambió el concepto de la "pequeña propiedad agrícola en explotación" por el de "pequeña propiedad rural".

También se consideró procedente la inclusión del término "bosque" en el segundo párrafo de esta misma fracción XV junto a la de "monte o agostadero en terrenos áridos. Con ello se definió claramente la pequeña propiedad forestal, proponiendo el establecimiento de plantaciones industriales o reguladoras modernas que requieran de extensiones mayores para ser rentables

Asimismo observamos que en el último párrafo de esta fracción XV se suprimió la expresión " a la que se hará expedido de inafectabilidad" en virtud de que con la derogación de la fracción XIV ya no se expiden certificados de inafectabilidad, también en dicho párrafo la expresión "no podrá ser objeto de afectaciones agrarias", ya que este supuesto ya no se presenta.

Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, se consideró pertinente la modificación de las fracciones IV y XI del artículo 27 con esta modificación se cambió la constitución de sociedades mercantiles en el agro y asimismo se establecieron los criterios generales a los que se sujetan.

Es necesario destacar que en el nuevo texto, en las sociedades mercantiles las aportaciones de un socio no pueden exceder a los límites de la pequeña propiedad para evitar prácticas de acaparamiento, combatir la ociosidad de la tierra y estimular la capitalización del agro.

De igual forma se estimó conveniente de manera expresa el límite de la superficie que pueden tener las sociedades mercantiles dedicadas a la actividad rural para aplicar el mismo principio que impera en toda la materia agraria de impedir concentraciones excesivas perjudiciales al interés general.

En consecuencia la fracción VI, se suprimió la prohibición agraria a las corporaciones civiles para poder tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Con la reforma a la fracción VII se incluyen las disposiciones que protegen y fortalecen la vida comanditaria de los ejidos y comunidades, se reconoce la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deban adoptar y que deban establecer entre ellos para aprovechar su territorio, también se fijó el reconocimiento de la ley de los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Se protege, asimismo la integridad territorial de las comunidades indígenas. Con el mismo texto de esta fracción se establece la distinción entre la base territorial del asentamiento humano y la destinada para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. En esta misma fracción se mantiene la jurisdicción federal en todas los conflictos de límites de terrenos comunales y ejidales, creando los tribunales de justicia agraria dotados de autonomía y plena jurisdicción.

En los artículos transitorios del decreto de reformas al artículo 27 constitucional se determina que la ley aplicable al momento de entrar en vigor esta reforma será la Ley Federal de Reforma Agraria hasta en tanto no se modifique la misma, siempre que no se oponga a lo establecido por el citado decreto.

Por lo que se refiere a justicia agraria, se tomará a los tribunales agrarios los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución.

III.4. PUNTOS POSITIVOS Y PUNTOS NEGATIVOS

Dentro de los puntos positivos de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional que vinieron a modificar el marco jurídico agrario, expidiéndose entre otros ordenamientos legales la Ley Agraria, misma que en su artículo 106 establece que:

“Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”.⁷⁵

Asimismo esta ley estableció en su artículo 164, lo siguiente:

“En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito.

En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.

⁷⁵ Legislación Agraria actualizada. Tribunal Superior Agrario. México, 1997. Pag. 56.

Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros”.

Podemos observar de los preceptos antes transcritos la intención del legislador de otorgar algunos elementos que le den protección y seguridad a los grupos indígenas respecto de las tierras que vienen poseyendo, sin que esto signifique una certeza jurídica.

Por otra parte, es preciso mencionar que como consecuencia del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, en la que se invocaron las profundas desigualdades en que viven los grupos indígenas en ese Estado, lo cual repercutió a nivel nacional, hubo una intención de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas, adquiriéndose el compromiso en el año de 1995 de elaborar una iniciativa de Ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 4º constitucional al firmarse los Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el gobierno federal y el EZLN.

En virtud de lo anterior en el año de 1998, se presentó una iniciativa de reformas a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya exposición de motivos se estableció:

“... Las reformas que proporcione esta iniciativa cumplen con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar por lo que se refiere a la creación de un “nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas”. El punto 11.6 de las “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las estancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, del 16 de febrero de 1996, establece los principales derechos pactados como sigue: “a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y

económica; b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado; d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación; e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural; f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia; g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses; h) designar libremente a su representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con los instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales". Todos y cada uno de estos puntos, exactamente como fueron acordados, se recogen en esta propuesta.

La presente iniciativa se apoya en la propuesta que hizo la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA), prevista en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, Decretada el 10 de marzo de 1995. Desde la presentación de esa propuesta en el mes de diciembre de 1996, el Gobierno Federal manifestó claramente sus reservas, formuló observaciones para superarlas y retiradamente propuso su modificación. Esta modificación no fue posible más allá de un proyecto que no se formalizó. El Gobierno Federal hubiera deseado presentar una iniciativa de manera conjunta con la COCOPA y, a través de ella, con el Poder Legislativo Federal. Sin embargo, el haber transcurrido ya quince meses en la búsqueda del consenso y la imposibilidad para lograrlo, hace impòstergable la presentación de esta iniciativa.

Los pueblos indígenas de México han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de nuestra Constitución. Los pueblos indígenas contribuyeron a forjar nuestra Carta Magna, la han defendido con denuedo y, cuando la adversidad lo hizo necesario, le brindaron un último reducto para garantizar su persistencia. Quienes pretenden que nuestro marco constitucional es ajeno e impuesto a los pueblos indígenas, desconocen la participación y el patriotismo, siempre reiterado, de estos mexicanos. No han ni ha habido contradicción entre las justas demandas de los pueblos indígenas y los principales fundamentos del orden constitucional.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proponemos "alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos" de los mexicanos indígenas "con respeto a su identidad". Someto al Constituyente permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para la "construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado. Este proceso de transformación del Estado, hoy en marcha en nuestro país, generará las normas, institucionales y programas que complementen el mando constitucional que se propone para hacer efectivos los derechos de nuestros compatriotas indígenas.

La presente iniciativa no sólo es congruente con los instrumentos y tratados internacionales a los que nuestro país se ha adherido, sino que los rebasa con amplitud. En 1990, en ejercicio de sus facultades, el Senado de la República ratificó el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional

del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas. Conviene recordar que fue gracias a la ratificación de México, segundo firmante del documento, que se cumplió con los requisitos para que el Convenio número 169 entrará en vigor el 6 de septiembre de 1991. Después de Noruega y México, el Convenio número 169 ha sido ratificado solamente por Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca y Guatemala...”

De dicha exposición de motivo podemos deducir que la ratificación del Convenio número 169 por México, se sustentó en el hecho de que nuestras leyes cumplían y en muchos aspectos superaban las cláusulas de ese instrumento internacional, incluso antes de que se legislara sobre derechos indígenas con la reforma al artículo 4º constitucional de 1992. La legislación mexicana de nuestro siglo emana de un movimiento social. Siempre ha estado atenta y a la vanguardia en materia de derechos sociales. La iniciativa que se presenta no sólo es congruente con la letra y el espíritu del instrumento internacional mencionado, sino que propone nuevas alternativas e inaugura nuevas posibilidades para los mexicanos indígenas.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2º del Convenio número 169 establece: “1 Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: 1) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”. Ese es precisamente el enfoque que

dirige las propuestas contenidas en esta iniciativa, sustentándolas en nuestra realidad y circunstancia, en cabal ejercicio de la soberanía nacional.

Por lo anterior consideramos que existe una intención de reglamentar los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo como puntos negativos tenemos que a la fecha aún no se ha expedido esta Ley y por ende no cobran vigencia lo establecido en la Constitución y en la Ley Agraria respecto a la protección y seguridad de las tierras de los pueblos indígenas.

Conclusiones

Primera.- Para definir los alcances de la protección y seguridad de las tierras de los pueblos indígenas, es necesario acudir a los conceptos jurídicos fundamentales del Derecho Agrario.

Segunda.- La protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra que vienen poseyendo, desde el punto de vista jurídico encuentra su reflejo en las disposiciones relativas a los procedimientos para reconocerles estos derechos, que se encuentran contemplados en la legislación agraria.

Tercera.- La seguridad desde el punto de vista agrario, significa seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y es un requisito imprescindible de la adecuada protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras.

Cuarta.- El ejido y la comunidad aunque son formas de tenencia de la tierra rural, ambas reconocidas por nuestro régimen constitucional, no garantizan la efectiva protección de las tierras de los pueblos indígenas.

Quinta.- Aunque el régimen comunal que contempla la legislación agraria se equipara de alguna forma con el de la comunidad indígena, no debe asimilarse a éste por tener condiciones distintas, puesto que en el aspecto agrario únicamente se contempla para el reconocimiento de una comunidad agraria el requisito de posesión de las tierras, sin que se consideren elementos de etnia, lengua, usos y costumbres.

Sexta.- El artículo 4º. Constitucional comprende varios aspectos relacionados con la integridad nacional, entre ellos el pleno reconocimiento de nuestro origen pluricultural sustentado en los pueblos indígenas, con sus diferentes lenguas, usos y costumbres y ha servido de base para que no obstante de ley reglamentaria, algunos estados haya emitido legislaciones sobre la materia.

Séptima.- El artículo 27 constitucional contiene la base para la protección de las tierras de las comunidades indígenas, sin embargo es muy genérica su regulación, la cual se reitera en la ley agraria, sin precisar la protección de las tierras de los grupos indígenas.

Octava.- Como consecuencia de la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribus en países independientes, nuestro país se obligó a adoptar los cambios necesarios en la legislación nacional, sin embargo para garantizar el efectivo cumplimiento de este convenio, debe expedirse la ley reglamentaria del artículo 4º. Constitucional.

Novena.- Dentro de los puntos positivos de la reforma de 1992 al marco jurídico agrario y al artículo 27 constitucional, se encuentra la fracción VII que reconoce el derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras.

Décima.- Es necesaria la expedición de la Ley reglamentaria del artículo 4º constitucional para que se haga efectiva la seguridad y protección de las tierras de los pueblos indígenas que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en congruencia con la fracción VII, párrafo II del artículo 27 constitucional.

Bibliografía

- 1.- Aguirre Avellaneda Jorge
La Política ejidal en México
Instituto Mexicano de Sociología, A.C.
México, 1976

- 2.- Anaya, Pedro
Los Problemas del Campo
Editorial Jus
México, 1976.

- 3.- Barrios Ángeles Dante de
Seguridad y Proceso Agrario
Uruguay, 1977.

- 4.- Boletín de la Secretaría de Gobernación
"El Artículo 27 de la constitución Federal"
México, septiembre de 1922.

- 5.- Burdeau, Jean
Tratado de Ciencia Política, Tomo I
París, 1966.

- 6.- Caso, Ángel
Derecho Agrario, Historia, Derecho Positivo (Antología)
Editorial Porrúa
México, 1950

7.- Castro y Bravo Federico de
El Derecho Agrario de España
Notas para su estudio,. Anuario de Derecho Civil,
Tomo 7, Fascículo II
Madrid, abril-junio 1954

8.- El Congreso Constituyente de 1917
s.p.i
México, 1922

9.- Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917
Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917.

10.- Chávez padrón, Martha
El Derecho Agrario en México
Editorial Porrúa
México, 1974.

11.- De Semo, Giorgio
Curso de Derecho Agrario
Casa Editorial Poligráfica Universitaria
Florencia, Italia, 1937

12.- Decreto Promulgatorio del Convenio número 169 de la Organización
Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribus en países
independientes
Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1991

13.- Elcano, Sebastián
Gran Enciclopedia RIAL Tomo A-Z
España, 1991

14.- Exposición de Motivos e Iniciativa de Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
17 de noviembre de 1991.

15.- Fabila, Manuel

Cinco Siglos de Legislación Agraria en México

Secretaría de Agricultura y Fomento

México, 1941

16.- Fernández y Fernández Ramón y Acosta Ricardo

Política Agrícola

Fondo de Cultura Económica

México, 1969.

17.- Galia, Tomás de

Diccionario Larousse Universal Ilustrado, Tomo II

Editorial Larousse

México, 1965

18.- García Ramón Pelayo y Gross

Diccionario Pequeño Larousse

Editorial Ultra

México, 1991

19.- González Hinojosa, Manuel

Derecho Agrario

Editorial Jus

México, 1975

20.-Ihering, Rudolf

La Lucha por el Derecho

Buenos Aires Argentina, 1947

21.- Lemus García, Raúl
Derecho Agrario Mexicano
Editorial LIMSA
Segunda Edición
México, 1978

22.- Luna Arroyo, Antonio
Diccionario de Derecho Agrario Mexicano
Editorial Porrúa
México, 1982

23.- Mendieta y Núñez, Lucio
Introducción al Estudio del Derecho Agrario
Editorial Porrúa
Segunda Edición
México, 1980

24.- Mendieta y Núñez, Lucio
El problema Agrario en México
Editorial Porrúa
México, 1977

25.- Perrot Abledo
Diccionario Jurídico, Tomo III
Buenos Aires, Argentina, 1989

26.- Renard, Jean
Introducción Filosófica al estado de derecho
Buenos Aires, Argentina, 1947

27.- Rodríguez Nava, M.

Diccionario de la Lengua Española

Editorial Calleja Madrid

México, 1981

28.- Ruiz Massieu, Mario

Derecho Agrario Revolucionario

Editorial Nuevo Mundo. UNAM

México, 1987.

29.- Rincón Serrano Romeo

Concepto y Organización del ejido mexicano

Revista del México Agrario, año X número 3

30.- Sanz Jarque, Juan José

Derecho Agrario

Fundación March

España, 1975

31.- Solano, Francisco de

Cedulario de Tierras 1497-1820

Compilación de Legislación Agraria

UNAM, México, 1991

32.- Sopena, ramón

Diccionario Ilustrado de la Lengua Española

Editorial Sopena, S.A.

España, 1981.

33.- Zaragoza, José Luis y Macías Ruth

El Derecho Agrario de México y su marco jurídico

Editorial CNIA

México, 1980