

320809

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**  
CAMPUS TLALPAN



ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ANALISIS JURIDICO A LAS REFORMAS DEL  
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

**T E S I S**

Q U E P R E S E N T A :

**ENRIQUE CELSO FLORES GARCIA**

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

ASESOR: LIC. OSCAR A. BELLO RAMIREZ

DICTAMINADOR: LIC. JUAN CARLOS REBOLLEDO LOPEZ

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**DEDICO ESTA TESIS A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO,  
POR SER UNA INSTITUCION QUE TIENE POR VOCACION  
LA EDUCACION. "POR SIEMPRE RESPONSABLE DE LO QUE SE A CULTIVADO."**

**TAMBIEN A MIS MAESTROS, POR LAS ENSEÑANZAS,  
RECIBIDAS Y PORQUE ME INCULCARON  
EL AMOR POR EL DERECHO.**

**A MIS PADRES, POR TODO EL AMOR,  
Y POR INCULCARME VALORES,  
PARA SER UN HOMBRE DE BIEN**

**A MI ESPOSA, POR SU APOYO Y COMPRENCION.**

**A MIS HIJOS : ESPERANDO QUE RECONOZCAN MI ESFUERZO,  
Y SEA UN EJEMPLO A SEGUIR.**

**A MIS HERMANOS POR EL APOYO Y CONFIANZA  
QUE TUVIERON EN MI.**

**AL LIC. OSCAR A. BELLO RAMIREZ  
QUE ME INCULCO SUS CONOCIMIENTOS  
Y TUVO LA PACIENCIA PARA DIRIGIRME  
EN ESTE TRABAJO.**

**AL LIC. GAUDELIO GARCIA ESTRADA  
POR SU AMISTAD Y CONOCIMIENTOS  
TRANSMITIDOS. +**

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### CAPITULO I

#### CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO AGRARIO

1.1. EL DERECHO AGRARIO.....	1
1.1.1. CONCEPTO.....	1
1.2. FUENTES FORMALES DEL DERECHO AGRARIO.....	5
1.2.1. LA LEY.....	5
1.2.2. DOCTRINA AGRARIA.....	7
1.2.3. JURISPRUDENCIA AGRARIA.....	7
1.2.4. LA COSTUMBRE.....	8
1.3. UBICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO.....	9
1.4. DIVISIÓN DEL DERECHO AGRARIO.....	11
1.5. CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO.....	14
1.6. CARACTERES DEL DERECHO AGRARIO.....	16
1.7. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DEL DERECHO AGRARIO.....	17

### CAPITULO II

#### EL EJIDO

2.1. EVOLUCION HISTORICA.....	20
2.2. CONCEPTO DE EJIDO.....	26
2.3. REGIMEN JURÍDICO DEL EJIDO.....	27
2.3.1. ORGANOS DE REPRESENTACIÓN EJIDAL.....	30
2.3.1.1. LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.....	30
2.3.1.2. EL COMISARIADO EJIDAL.....	33
2.3.1.2.1. INTEGRACIÓN.....	33
2.3.1.2.2. PERSONALIDAD.....	34
2.3.1.2.3. FUNCIONAMIENTO.....	34
2.3.1.2.4. REQUISITOS.....	34
2.3.1.2.5. RESPONSABILIDADES.....	35
2.3.1.2.6. FACULTADES Y OBLIGACIONES.....	36
2.3.1.3. EL CONSEJO DE VIGILANCIA.....	37

### CAPITULO III

#### LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

3.1. ANTECEDENTE DE LA REFORMA.....	38
3.2. PRINCIPALES REFORMAS.....	40
3.3. LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA.....	41
3.3.1. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDALES Y COMUNALES.....	45
3.3.2. SEGURIDAD PLENA A LAS TRES FORMAS DE PROPIEDAD RURAL.....	45

3.3.3. EL PROCEDE.....	48
3.3.4. AUTONOMÍA INTERNA DE EJIDOS Y COMUNIDADES.....	49
3.3.5. RECONOCIMIENTO A LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO.....	51
3.3.6. POSIBILIDADES DE FORMAR SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES EN EL CAMPO.....	52
3.3.7. PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE UNA JUSTICIA AGRARIA ÁGIL Y EXPEDITA.....	53
3.4. CONTENIDOS.....	57

**CAPITULO IV**  
**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES AL**  
**ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, PROBLEMAS Y EFECTOS**

4.1. ANÁLISIS.....	68
4.2. CONTEXTO DE LA REFORMA.....	69
4.3. SIGNIFICADO DE LAS REFORMAS.....	71
4.4. PROBLEMÁTICA ACTUAL.....	74
4.5. ASPECTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA.....	77
4.6. ASPECTOS POSITIVOS DE LA REFORMA.....	79
4.7. DIAGNÓSTICO.....	82

CONCLUSIONES  
PROPUESTAS  
BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCION

El agro mexicano, y particularmente la economía campesina, padecen una profunda crisis, cuyos primeros síntomas comenzaron a notarse desde mediados de la década de los sesenta. La crisis estalló en forma contundente en el transcurso de los setenta, cuando se hizo evidente que resultaba imposible producir internamente todos los alimentos y materias primas agropecuarias requeridas por la población y la economía del país. Las políticas de ajuste aplicadas a partir de 1983 no solamente contribuyeron a su agudización sino que significaron el inicio de un proceso de profundas transformaciones estructurales dentro del sector agropecuario y forestal.

Desde el inicio del gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), la intensidad en la aplicación de las políticas neoliberales de desarrollo se acentuó notablemente, sin tomarse medidas precautorias que permitieran atenuar los efectos del abrupto cambio registrado. Entre 1989 y 1991 se modificaron radicalmente las reglas del juego económicas y comerciales establecidas. A principios de 1992 entraron en vigor los cambios legislativos más importantes desde la promulgación de la Constitución de 1917, al ponerse fin al reparto agrario y privatizarse la propiedad social, con lo que se incorporó jurídicamente la tierra, así como los demás recursos naturales y la fuerza de trabajo, a una dinámica de mercado.

Cuando se modifica en forma sustantiva el artículo 27 constitucional, la respuesta de la sociedad civil fue contradictoria. Las organizaciones campesinas pasaron de la sorpresa a la adopción de posiciones que oscilaron de la calificación de histórica y necesaria, hecha por las

organizaciones “oficiales”, a la considerada “contrarevolucionaria” que motivó a un llamado a la resistencia civil de las organizaciones llamadas independientes. Los partidos políticos también ingresaron a la polémica situándose en un plano de discusión ideológica partidista centrada en la defensa de la legitimidad jurídica de la iniciativa presidencial o en la acusación de ilegitimidad presidencial del procedimiento. El mundo de la academia se sumó al debate y sin abandonar una actitud política, abordó el estudio de las modificaciones propuestas tratando de medir el impacto social, político y económico del campesinado mexicano.

La modificación del artículo 27 se inserta en una serie de reformas constitucionales derivadas de los procesos de globalización de mercados y reordenamiento mundial que conduce hacia la formación de bloques nacionales. El neoliberalismo que ha cambiado el modelo constitucional mexicano de tipo paternalista, reivindicador de los campesinos, a un liberalismo salvaje con regreso al latifundismo y la falta de apoyo al campo y nula competitividad ante la apertura comercial.

En esta investigación se plantea una hipótesis: “la reforma Constitucional al artículo 27 fue perjudicial a los campesinos mexicanos, porque origina marginación, venta y abandono de las tierras comunales, por lo que es necesario reformar la Constitución Política.”

Tema importante materia de esta investigación, y de gran trascendencia económica, política y social para el país.

Existe una nebulosidad que no permite ver con claridad, las consecuencias de la reforma constitucional, por un lado, el Estado benefactor creado en 1917, gracias a las luchas campesinas e indias por defender su derecho a la tierra como medio de vida.

Por otro lado, las políticas neoliberales aplicadas para propiciar el desarrollo capitalista, la globalización y la modernidad en movimiento crea incertidumbre porque modifica la realidad

circundante al desaparecer, sustituir o transformar la sociedad, o bien revivir formas heredadas del pasado.

Bajo estas circunstancias la realidad reduce la capacidad reflexiva e impide medir retrospectiva y prospectivamente los elementos y fenómenos propiciadores de orden o desorden. De allí, la necesidad de investigar el presente tema.

En el primer capítulo, se estudian conceptos generales del Derecho Agrario, concepto, fuentes formales, ubicación, contenido, caracteres, importancia y su finalidad. En el capítulo segundo se estudia el ejido, en su evolución histórica, concepto, su régimen jurídico y sus órganos de representación ejidal. En el tercer capítulo se analiza la reforma constitucional al artículo 27 constitucional, su antecedente y principales reformas, sus innovaciones y contenidos. Finalmente, en el cuarto capítulo se hace un análisis profundo sobre las reformas constitucionales y legales, la problemática actual, sus aspectos positivos y negativos y finalmente dar un diagnóstico crítico, para llegar a conclusiones objetivas y hacer propuestas.

En el presente trabajo, el método utilizado es el inductivo- deductivo, partiendo de lo general a lo particular, también el documental bibliográfico, la observación directa y el análisis jurídico crítico, con un nivel exploratorio y explicativo. Con una ubicación temporal retrospectivo y prospectivo para llegar a conclusiones y propuestas objetivas.

**CAPÍTULO I**

**CONCEPTOS GENERALES DEL**

**DERECHO AGRARIO**

## **1.1. EL DERECHO AGRARIO.**

### **1.1.1. CONCEPTO.**

Etimológicamente, la palabra derecho tiene diversas acepciones, significa: Recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; severo, rígido; justo, fundado, razonable; conjunto de Leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado. En el campo de la propia disciplina jurídica. El término admite diversas definiciones, según la concepción filosófica y el punto de vista que se adopte.

Agrario, deriva de latín, agrarius, ager, agri, campo, significando lo referente al campo, a la agricultura; agricultura a su vez, procede de ager, agri, campo, y cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra. Las citadas derivaciones etimológicas, nos inducen a considerar que el término Agrario en su acepción, tiene un significado más amplio que las palabras agrícola y agricultura, cuyo campo específico queda subsumido en el primero de los conceptos. Esta inferencia es particularmente importante, porque viene a justificar nuestro concepto respecto del Derecho Agrario y especialmente la noción relativa a la Reforma Agraria Mexicana, que es una corriente de opinión, que erróneamente reduce, apoyándose en un elemento meramente formal, a las leyes que reglamentan la distribución y tenencia de la propiedad rural.

En la doctrina extranjera. Entre las definiciones más importantes apuntamos las siguientes, tomadas de autores extranjeros:

Para Giorgio de Semo, el Derecho Agrario: "Es la rama jurídica de carácter privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura"<sup>1</sup>.

Campuzano y Horma<sup>2</sup>, da el siguiente concepto: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola".

Para Bernardino C. Horne "Es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones afines al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida en el campo"<sup>3</sup>.

Los estudiosos del Derecho Agrario mexicano, han elaborado las siguientes nociones:

Lucio Mendieta y Núñez, define el 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"<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> DE SEMO, Giorgio. Curso de Derecho Agrario. Edit. Poligráfica Universitaria, México, 1987, p. 34

<sup>2</sup> CAMPUZANO, Horma. Derecho Agrario. Edit. Civitas, España. 1980. Pág. 78.

<sup>3</sup> HORME, Bernardino. Política Agraria y Regulación Económica. Edit. Lozada, Buenos Aires, 1990.p.20

<sup>4</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El problema Agrario en México. Edit. Porrúa, México. 1990. p.32

Martha Chávez Padrón dice que “el Derecho Agrario es el conjunto de normas que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y el sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales”<sup>5</sup>.

Manuel González Hinojosa, define el Derecho Agrario: “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”<sup>6</sup>

Para Lemus García “el Derecho Agrario, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan 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”<sup>7</sup>

Para Ángel Caso el Derecho Agrario, en el aspecto objetivo “es el conjunto de Normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas. En tanto en el aspecto subjetivo es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas Normas.”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> CHAVÉZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa, México.p. 22.

<sup>6</sup> GONZALEZ HINOJOSA, Manuel. Derecho Agrario. Jus, México, 1987, p.120.

<sup>7</sup> LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Porrúa, México, 1991, p.19.

<sup>8</sup> CASO, Angel. Derecho agrario. Edit. Porrúa. México, 1984. pp189.

Mario Ruiz Massieu, escribió. "El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural"<sup>9</sup>

Jesús G. Sotomayor Garza, propone la siguiente definición: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas de contenido jurídico que regulan la propiedad rústica y a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como de las actividades conexas o auxiliares"<sup>10</sup>

Rubén Delgado Moya, define el Derecho Agrario como el "la rama del Derecho Público que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola, y en algunos aspectos, de la pequeña propiedad."<sup>11</sup>

Luis de Ponce de León Armenta, nos dice que el Derecho Agrario es la parte del derecho que rige, regula y armoniza las relaciones humanas e institucionales en su entorno natural que se generan con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación, así como la distribución e industrialización de sus productos en el marco de la Justicia y la seguridad jurídica."<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario Revolucionario, bases para su estudio. Porrúa, México, 1987, pp. 34-35.

<sup>10</sup> SOTOMAYOR GARZA, Jesús G. Compendio de Derecho Agrario. Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1989, p.8.

<sup>11</sup> DELGADO MOYA, Rubén. Curso de Derecho Sustantivo Agrario. Pac, México, 1993, p.3.

<sup>12</sup> PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. Modelo Trans-universal del derecho y el Estado. Porrúa, México, 1998, p.25.

De las definiciones expuestas "la expuesta por Martha Chávez Padrón es la que más se acerca a la realidad ya que incluye tanto a la propiedad privada como la social, lo cual permite su aplicación en estos momentos de gestación de un nuevo Derecho Agrario, por lo que no pierde vigencia."<sup>13</sup>

Propuesta de definición: El Derecho Agrario es el conjunto de Reglas de Derecho Social que regulan la estructura, organización y actividad de los ejidos y comunidades agrarias, y los medios procesales para hacer efectiva la tutela y protección de esos derechos por parte del Estado, para evitar la explotación y los conflictos sociales, que amenazan el sistema político y la Paz Social.

## **1.2. FUENTES FORMALES DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO.**

Las fuentes formales en el Derecho Agrario mexicano son, fundamentalmente, la Ley, la Costumbre Jurídica, la Jurisprudencia, los Principios Generales del Derecho y la Doctrina.

### **1.2.1. LA LEY.**

En un sistema de derecho escrito, la Ley es la fuente formal por excelencia. En la moderna técnica legislativa la elaboración de las Leyes pasa por las siguientes fases: La iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación y la iniciación de la vigencia. La Ley, como fuente del Derecho Agrario, encuentra su máxima expresión en el artículo 27 Constitucional, donde se han consagrado, básicamente, los postulados rectores de la reforma agraria. Los tratados

---

<sup>13</sup> RIVERA RODRÍGUEZ. Isaias. El nuevo Derecho Agrario Mexicano. McGraw Hill, México, 1994, p.50

internacionales, según mandamiento del artículo 133 de la Constitución, se asimilan a la Ley, pues establece que:

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Es el conjunto de Leyes y demás ordenamientos creados por el poder Legislativo Federal tendientes a regular la vida Jurídica Agraria. Se compone de los siguientes ordenamientos :

- a). Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b). Ley agraria de 26 de febrero de 1992.
- c). Ley orgánica de los Tribunales Agrarios.
- d). Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de Derechos Ejidales y titulación de solares.
- e). Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- f). Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la Propiedad Rural.
- g). Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- h). Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.
- i). Reglamento de la Ley Agraria para fomentar la Organización y desarrollo de la mujer campesina.

### **1.2.2. DOCTRINA AGRARIA.**

Conjunto de principios y conceptos en que se funda el sistema Jurídico Agrario. También puede definirse como la opinión de uno o varios analistas en materia Agraria.

En materia Agraria, el juzgador no está obligado a sustentar sus determinaciones en Doctrina, y el hecho de que no lo haga con ello no viola las Garantías Individuales. Como lo ha establecido la Jurisprudencia.

### **1.2.3. JURISPRUDENCIA AGRARIA.**

“La Jurisprudencia Agraria es la parte del derecho que se genera en los tribunales autorizados como consecuencia de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación agraria vigente, que se expresa como un sistema de normas jurisprudenciales obligatorias, y sus precedentes para regular las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la tenencia de la tierra, su explotación y la distribución e industrialización de sus productos con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.”<sup>14</sup>

Los órganos que pueden establecer jurisprudencia agraria en México son:

- a). El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>14</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Nueva jurisprudencia Agraria Sistematizada. Porrúa, México, p6.

- b). La primera y segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por separado.
- c). Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- d). El Tribunal Superior Agrario.

La jurisprudencia que establezca el pleno y cada una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria para todos los Tribunales de México. La jurisprudencia que emitan los tribunales colegiados de circuito, sólo será obligatoria para tribunales establecidos en el circuito territorial que corresponda y la que emita el Tribunal Superior Agrario sólo es obligatoria para los Tribunales Unitarios Agrarios.

#### **1.2.4. LA COSTUMBRE .**

No es como la ley fuente directa e inmediata del derecho agrario en nuestro sistema.

El artículo 1 del Código Civil del Distrito Federal, reza:

Las disposiciones de este código regirán en el Distrito en asuntos del orden federal, lo cual viene a fundar la supletoriedad del ordenamiento invocado en materia agraria. Ahora bien el artículo 10 del propio código, establece que:

Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario. Es decir, que la costumbre contra legem, carece de validez y

operabilidad a la luz de nuestro régimen legal y que en ningún caso la costumbre puede ir contra la ley y abrogarla.

### 1.3. UBICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO.

“El derecho romano clasificó el derecho en dos grandes ramas, el derecho público y el derecho privado, mas la realidad social a partir del siglo XIX empieza a insertar en medio de las grandes ramas clásicas, una tercera rama denominada social”<sup>15</sup> , que resuelve los problemas de clasificación tradicional y que impone sus normas sobre las de derecho privado, pero se subordina a las de derecho público.

A fines del siglo XIX un nuevo movimiento ideológico se gesta y llega hasta los linderos del derecho proponiendo: “que no sólo el individuo sea considerado como sujeto jurídico, sino que también las comunidades sociales, tanto en su totalidad que coincide bajo un Estado, como también en los diferentes grupos sociales que lo integran”<sup>16</sup> .

Para que una objetivación del derecho sea más acertada deberá tomar en cuenta el elemento real especialmente los grupos sociales revolucionan y motivan una realización cada vez más jurídica en el derecho positivo. De esta manera aparecen ordenamientos legales que rigen los grupos sociales reconocidos dentro de una comunidad. Uno de los primeros grupos que rigió por legislación especial, fue el

---

<sup>15</sup> RADBRUCH, Gustavo. Introducción a la ciencia del derecho. Porrúa, México, 1980, p.32

<sup>16</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit. P. 14.

obrero; esto explica la confusión inicial entre las denominaciones Derecho obrero y Derecho social.

El Derecho Social dio lugar a ordenamientos jurídicos que reconocieron la autonomía de un determinado grupo social económicamente desvalido, que se destaca con personalidad jurídica determinada, que rige una vida jurídica y garantiza la satisfacción de sus intereses. La realidad hizo surgir una tercera rama fundamental del derecho, por las necesidades fácticas lo imponen y el derecho a través de sus elementos reales lo evidencia en sus normas legales y eficaces.

El Derecho Agrario, atendiendo a su definición, a su contenido, a la naturaleza de sus instituciones y normas integradoras del sistema, así como a los objetivos mediatos e inmediatos que persigue, constituye una de las ramas más importantes del derecho social, especialmente en nuestro país, donde se observa con más énfasis el espíritu proteccionista de las instituciones agrarias y su firme orientación hacia el recto cumplimiento de la justicia social.

El Derecho Social es "aquella rama del derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl. Op. Cit. p. 54.

Para García Oviedo el derecho social es “el conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador”.<sup>18</sup>

Mendieta y Nuñez, Lucio. Define el derecho social, es “el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr la convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.<sup>19</sup>

#### **1.4. DIVISIÓN DEL DERECHO AGRARIO.**

Doctrinariamente se distinguen dos aspectos generales, delimitados, a saber:

a). Derecho Agrario sustantivo, llamado también material o genético, que está integrado por el conjunto de normas que establecen los principios jurídicos, de donde derivan los derechos subjetivos de las personas físicas y morales.

b). Derecho Agrario adjetivo o procesal que regula la organización jurisdiccional y el ejercicio de las acciones, con el objeto de hacer efectivos los derechos instituidos por la parte sustantiva.

---

<sup>18</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. Madrid, España, P.I.

<sup>19</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Porrúa, México. 1953, p.67.

Desde otro ángulo conceptual, atendiendo al contenido de las normas y a la materia regulada, se divide el Derecho Agrario en diversas ramas como son, citando las más importantes:

- a. Derecho Agrario Constitucional.
- b. Derecho Agrario Internacional.
- c. Derecho Agrario Administrativo.
- d. Derecho Agrario Penal.
- e. Derecho Agrario del Trabajo.
- f. Derecho Agrario Mercantil.
- g. Derecho Agrario Civil.

Derecho Agrario Constitucional. Contiene el conjunto de principios que, a nivel supremo, constituyen la estructura orgánica del derecho agrario, sancionados por las normas agrarias contenidas en el artículo 27 de la carta magna, que, por su naturaleza jurídica, participan de la técnica constitucional.

Derecho Agrario Internacional. Es el conjunto de normas y disposiciones que se contienen en los tratados y convenios de índole internacional en materia de agricultura, y que han dado lugar a instituciones y organismos multilaterales que promueven una estrecha colaboración entre los Estados en el ámbito agrario.

Derecho Agrario Administrativo. Es el que se integra por el conjunto de normas e instituciones que regulan las atribuciones del poder ejecutivo en materia agraria.

Derecho Agrario Penal. Esta rama del Derecho Agrario se integra por el conjunto de normas que definen y tipifican los delitos y sus respectivas penas en materia agraria.

Derecho Agrario del Trabajo. El Derecho Agrario se integra por el conjunto de normas de disposiciones que reglamentan el trabajo en el campo, contenidas, fundamentalmente, en la Ley Federal del Trabajo.

Derecho Agrario Mercantil. Esta rama se constituye por el conjunto de normas que regulan los actos, contratos y relaciones comerciales inherentes a la agricultura. De esta naturaleza son las disposiciones que se establecen en materia de crédito rural, distribución y comercialización de los productos agrícolas.

Derecho Agrario Civil. Se integra con las normas de la legislación en materia civil, de aplicación tanto en el Distrito Federal como en los estados de la república, y en las que se reglamentan los sujetos, los bienes y las relaciones jurídicas relativas a la agricultura.

En el Código Civil para el distrito federal encontramos por ejemplo normas de Derecho Agrario.

- El patrimonio de familia, cuando ésta recae sobre una parcela cultivable. (Art.723)
- La posesión y la propiedad.
- La servidumbre (de paso, de desagüe y de acueducto).
- Arrendamiento de animales de junta o tiro (Art. 2470 al 2476)

-Arrendamiento de fincas rústicas. (Art. 2453 al 2458 y 2478)

-La aparcería rural. (Art. 2739 al 2763).

## **1.5. CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO.**

El contenido del Derecho Agrario lo forman sus normas jurídicas vigentes que:

- A. Regulan todo lo relativo a la propiedad rústica incluyendo toda institución que se relacione con este concepto y a su explotación, que incluye la agricultura, ganadería, selvicultura y actividades que permiten al campesino el aprovechamiento de todos sus recursos.
  
- B. Y aquellas que coadyuvan a que dichas actividades den mejores resultados como son las referentes a los aprovechamientos hidráulicos, créditos y sociedades agrícolas, educación rural y agrícola, colonización, vías de comunicación rurales, seguros agrícolas, seguro social en el campo, higiene y salubridad rural, industrialización agrícola, derecho laboral rural, contratos y concesiones rurales, etc,
  
- C. Sistema agrario Constitucional. (Artículo 27 Constitucional).
  
- D. Legislación relativa al régimen de tenencia y explotación de la tierra.  
Tribunales agrarios.

E. Bienes afectables e inafectables.

F. Derechos Agrarios. Su adquisición, transmisión, modificación y pérdida.

G. Las Acciones Agrarias.

H. El Derecho Procesal Agrario y sus procedimientos Agrarios.

I. El Amparo Agrario.

Actualmente la tierra rústica requiere, para rendir mejores frutos, de acuerdo con la opinión de economistas, de trabajo (tanto de dirección, como de ejecución), de capital (en créditos, seguros, defensas agrícolas, etc.) y de organización (como esfuerzo humano organizado). Por otro lado, la explotación de esa tierra requiere que su tenencia esté Legal y justamente garantizada, que la población se encuentre convenientemente distribuida y que tenga un trabajo técnico planificado.

De lo anterior, se advierte un sistema Jurídico concreto, mexicano, que incluye todas las Leyes, reglamentos, disposiciones Jurídicas en general, vigentes en el país. En consecuencia, el Derecho Agrario es la parte del sistema Jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y algunos aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlas a cabo.

## 1.6. CARACTERES DEL DERECHO AGRARIO.

El Derecho Agrario presenta modalidades peculiares entre las que podemos destacar, como más importantes, las siguientes:

- a) Es autónomo en virtud de que se rige por principios propios distintos a los que gobiernan otras disciplinas jurídicas. Sobre este particular ampliaremos en el capítulo siguiente.
- b) Es Social, strictu sensu, porque sus Normas e Instituciones son protectoras de la población campesina, económicamente débil, asegurando su convivencia con los otros sectores demográficos de la sociedad sobre la base de Justicia y Equidad.
- c) Es Reivindicatorio, porque ordena la restitución de la tierra a favor de la clase campesina, de sus legítimos dueños, usurpada por los grandes terratenientes.

- d) Es Dinámico, porque está sujeto a una evolución progresiva atendiendo a los cambios estructurales que se operan en el campo científico, en el Social, en el Económico y en el Político.
  
- e) Es Singular y Excepcional, porque se aparta de la ratio legis en que se inspira el Derecho común, por motivos de Justicia Social e interés público.

### **1.7. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DEL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO.**

Para determinar la trascendencia del estudio del Derecho Agrario, se debe considerar según Lemus García<sup>20</sup> los puntos de vista Histórico, Científico. Técnico y Didáctico.

UTILIDAD HISTÓRICA. El problema Agrario está íntimamente vinculado a la historia de la humanidad; en esta virtud, no es factible tener un conocimiento cabal y auténtico de la historia de las sociedades, si no se tiene una noción amplia del proceso evolutivo del problema y del Derecho Agrario. En México especialmente, la cuestión Agraria es parte substancial de su proceso histórico; sus tres grandes Revoluciones, la de Independencia, la de Reforma, y la iniciada en 1910, han tenido como una de las principales causas generadoras e impulsoras, la del problema Agrario. Esto nos explica la utilidad e importancia de su estudio desde el punto de vista histórico.

---

<sup>20</sup> LEMUS GARCIA, Raúl. Op. Cit. P.24.

UTILIDAD CIENTÍFICA. La Ciencia Jurídica es una rama del conocimiento humano que estudia los fenómenos jurídicos, considerados como una categoría de los sociables, formulando las reglas a que están sometidos. Ahora bien, el Derecho Agrario es una rama jurídica sujeta, más que otras, a un proceso de conformación y perfeccionamiento activo y continuado; en esta virtud la especulación científica es factor coadyuvante en la depuración y consolidación de las instituciones jurídico-agrarias, lo que explica la utilidad científica de su enseñanza.

UTILIDAD TÉCNICA. La Técnica del Derecho tiene por objeto la aplicación práctica de la Norma Jurídica a los casos particulares, a los problemas legales que en la realidad social se plantean; ello evidencia la utilidad del estudio del Derecho Agrario, con el propósito de que el perito en derecho, con un amplio criterio jurídico, pueda valorar con espíritu de equidad las instituciones jurídicas vigentes en materia agraria y aplicar la norma a los casos concretos.

UTILIDAD DIDÁCTICA. Desde el punto de vista de la enseñanza, la utilidad del estudio del Derecho Agrario es indudable si se considera que permite consolidar en el estudiante su criterio jurídico, dándole una visión de conjunto de las instituciones agrarias, remontándose a sus fuentes primarias y siguiendo un proceso evolutivo y de perfeccionamiento. Su conocimiento es un auxiliar importante en el estudio de otras disciplinas Jurídicas y Sociales.

El estudio sistemático y general del derecho agrario es de gran utilidad por sus complejas proyecciones en la vida social, económica y política de los pueblos, pero

particularmente para los profesionales cuya función se relaciona directa o indirectamente con la cuestión agraria. Entre otras profesiones se debe impartir su enseñanza al maestro rural, al ingeniero agrónomo, al topógrafo, al contador, al licenciado en derecho, al sociólogo, al economista, al administrador de empresas, etc. Su amplia difusión lógicamente conduce a un perfeccionamiento progresivo de la legislación agraria y al desarrollo de la justicia social.

## **CAPÍTULO II**

### **EL EJIDO**

## 2.1 EVOLUCION HISTORICA.

La palabra ejido proviene del latín “exitus”, salida, palabra con la cual se designaban las tierras comunales localizadas alrededor de los pueblos, a las que tenían acceso todos los vecinos. Actualmente, el significado etimológico no corresponde a la estructura ejidal en México.

Hay quienes ven los antecedentes del ejido con el “calpulli” de los aztecas y otros lo comparan con el Koljós soviético. Independientemente de sus orígenes y similitudes el ejido actual constituye una “posesión precaria de la tierra por campesinos llamados ejidatarios. La propiedad de la tierra ejidal recae realmente en los funcionarios gubernamentales del turno”

El sistema Agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de las magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales, sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas en las civilizaciones agrícolas del centro y del sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas de los linajes o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, de los monarcas, de los nobles y de la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común.

Para la expansión trasatlántica del imperio español, todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, la superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por sus colonizadores.

La conformación de la gran propiedad. Las Leyes de las Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los pobladores españoles, estableciendo un fundo legal de algunos pobladores españoles, estableciendo un fundo legal alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas al uso particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

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 o gastos e la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron 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 fue desde su origen restringido. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

El ejido nace en el México Prehispánico, con el calpulli, que eran tierras divididas en parcelas, las que se daban a cada familia residente del barrio. Con el mismo, además, se manejó un concepto de propiedad como función social, toda vez que el titular del calpulli debía de trabajar la tierra que le correspondía personal y constantemente. En tiempos de la conquista, las tierras pasaron a ser propiedad de los reyes de Castilla y León, manejándose la expresión "Títulos de propiedad". Durante el siglo XVIII se manejó la tenencia de la tierra con el término de "Títulos Mobiliarios"; situación parecida se dio durante la época preindependista. A raíz de la lucha entre liberales y conservadores, se pone fin a bienes de manos muertas, por lo que en 1856 se liquidó el latifundio eclesiástico, lo que por otra parte no dejó de afectar las comunidades indígenas, ya que estas, conjuntamente con la Iglesia Católica, se vieron privadas en cuanto a sus derechos de propiedad o de tenencia de

la tierra por expedición de la correspondiente ley de desamortización de bienes del clero.

Lo anterior, sin embargo, no fue suficiente para regular con equidad y justicia la distribución de los bienes raíces, en virtud de que todavía se siguieron dando muchas irregularidades, las cuales se acentuaron más durante el porfiriato, en donde solamente unas cuantas familias, no más de 29, detentaban más del 90% de las las tierras nacionales.

Puede decirse, por otra parte, que el ejido se conforma como una institución jurídica desde los planes y programas de la Revolución Mexicana de 1910, convirtiéndose, además, como una institución clave de al Reforma Agraria del país, que se legitima en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El actual ejido mexicano, además de las características anteriormente mencionadas, suele definirse como un grupo o como una unión de campesinos que, dependiendo de la actividad que se despliegue sobre éste, van a conformar las diferentes clases de ejidos que existe: agrícolas, avícolas, piscícolas, etc.

Dicho ejido, desde luego, tiene que observar como requisitos previos a su constitución una serie de supuestos que necesariamente deben cumplirse, tales como la existencia de un núcleo de la población que carezca de tierras y aguas o que teniéndolas éstas no sean en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades; que tenga capacidad colectiva, esto es, que sea un número determinado de personas

capacitadas individualmente para las diversas actividades agrícolas y agroalimentación en general.

Además, el ejido cuenta con una serie de bienes como son, entre otros, las tierras legalmente afectables. Sobre la extensión dotada puede haber y, por lo mismo, dedicarse a bienes tales como unidades individuales de dotación o parcelas, zona urbana ejidal, parcela escolar, unidad agrícola para la mujer, tierras de agostadero para uso común, casa y anexos del solar y aguas.

Como Autoridades ejidales encontramos a la Secretaria de la Reforma Agraria, el cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones Agrarias Mixtas, y las comisiones particulares de los Ejidos. Sobre el particular cabe hacer notar que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es a la autoridad máxima en materia Agraria y, por ende, del sistema ejidal de la tenencia de la tierra.

Con respecto a sus órganos, es de decirse que se encuentran la Asamblea General, el Comisario Ejidal y el consejo de Vigilancia, siendo la máxima autoridad en este caso la referida Asamblea General.

El Ejido Mexicano encuentra su sustento de carácter jurídico sociológico y político en nuestra Constitución de 1917, específicamente en el artículo 27

Este numeral, emanando de las necesidades que en su momento dieron la pauta para regular constitucionalmente la tierra, es de contenido eminentemente

social y nacionalista, ya que en un primer plano considera a la nación como propietaria original de las tierras y aguas que se encuentran comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y en segundo término, pero no menos importante, se la faculta para que la otorgue principalmente a los nacionales, constituyendo de esta manera la propiedad privada individual, así como también la tenencia ejidal de la tierra.

El ejido, como institución social, ha ido evolucionando. Así tiene que ser para que se vaya adaptando a los nuevos tiempos y necesidades por los que va pasando el país.

Asimismo, hoy se ha puesto el tapete de la discusión su reforma principalmente de carácter jurídico, que propuso el titular del Poder Ejecutivo Federal con la intención de "modernizar" el ejido.

A nuestro juicio, no debió haberse dado esta situación, ya que lo que ha cambiado por el momento es el sistema de producción en dicha institución, pero no en su sentido legal, esto es, el régimen de tenencia de la tierra a que está sujeto el ejido. Por ello, pensamos que no hay que cambiar cuando no es necesario, toda vez que la realidad agraria que se vive, puede verse que el campo no está en crisis (aspecto jurídico), sino que es la crisis la que está en el campo (aspecto económico principalmente, y secundaria y social: insuficiencia en la refracción, en el avío, en la asistencia técnica, burocratismo, corrupción, etc.

Sostenemos que no debió haberse dado lo anterior, porque la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto a la modalidad de tenencia ejidal es jurídicamente rígida y políticamente intocable.

Al derogar este precepto se deja en absoluto desamparo al solicitante de tierra. Se acaba para todos los campesinos su derecho a la tierra consagrado por la Revolución Mexicana.

## **2.2. CONCEPTO DE EJIDO**

El ejido ha sido definido como la persona moral 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.

El derecho a la tierra ha sido la mayor conquista social de los campesinos. Su reconocimiento quedó consagrado en el artículo 27 Constitucional y su ejercicio hizo realidad el reparto masivo de la tierra.

Como resultado de las luchas Agrarias en todo el país, a lo largo de siete décadas se entregaron en dotación y restitución más de cien millones de hectáreas, afectando y eliminando la propiedad latifundista que predominaba en el campo mexicano. En la actualidad trabajan sus tierras tres millones y medio de campesinos en poco menos de 30 mil ejidos y comunidades.

### **2.3 REGIMEN JURÍDICO DEL EJIDO.**

Los núcleos o poblados ejidales tradicionalmente llamados "ejidos" son sujetos colectivos de derechos Agrarios.

El primer párrafo de la fracción VII, del artículo 27 Constitucional, nos dice: 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 las actividades productivas.

La Ley Agraria es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en su materia ; de carácter Federal y de aplicación en toda la república. La legislación civil federal y la mercantil, son de aplicación supletoria en la materia. El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas coordinarán sus acciones en la aplicación de la Ley.

El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo rural integral y el fomento agropecuario; el cuidado y conservación de los recursos naturales; y canalizará los

recursos suficientes para lograr tales propósitos y capitalizar el campo. Promoverá, asimismo, la investigación científica técnica y la transferencia de tecnología que propicien y mejoren la producción y productividad agropecuaria; y formular los programas actuales y de mediano plazo en los términos establecidos por la Ley de Planeación.

Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y son propietarios de las tierras que se les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título.

En este sentido, el ejido es la porción de tierra que por el gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el Derecho Agrario, con objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales.

En principio, las tierras ejidales son inalienables, intransmisibles, inembargables, imprescriptibles e indivisibles.

El gobierno, como representante de la nación, está autorizado por el artículo 27 Constitucional para dotar de tierras, y de aguas, bosques, etc. Aunque no se dice en la referida definición, a los núcleos de la población ya constituidos, a fin de que laborándolas obtengan los medios para su subsistencia.

Una vez que se ha constituido el núcleo de población del que se habla en la susodicha definición, se le dota de agua y de tierra suficientes en la forma en la que lo prevé la Legislación Agraria, a fin de que el ejido sea una institución jurídica autosuficiente. Lo cual redundará en la creación de fuentes de trabajo para el campesino y en la elevación del nivel de vida en el agro en general.

El sistema jurídico en que se sustenta la institución de que se trata. Tiene como características insustituibles y, por ende in transformables las de inalienabilidad, intransmisibilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad y, sobre todo la de indivisibilidad, y mucho menos, como lo pretendió la iniciativa de reformas presidencial, la de impropietabilidad, esto es, de transformar en propiedad privada un régimen legal que ha sido por su uso y su destino, siempre e invariablemente, de tenencia comunal de la tierra.

Antonio Luna Arrollo, define al ejido “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”<sup>21</sup> . Por extensión, también se comprende en la definición de ejido de 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

---

<sup>21</sup> LUNA ARROYO, Antonio . Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Porrúa, México, 1982, p.34

de población agrícola. Además, tales autores apuntan que los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, no pudiendo, por tanto 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.

Jorge Madrazo, indica que el ejido "es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El Ejido, añade, está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado."<sup>22</sup>

### **2.3.1 ORGANOS DE REPRESENTACIÓN EJIDAL.**

Son órganos de los ejidos :

- I. La asamblea.
- II. El comisariado ejidal; y
- III. El consejo de vigilancia.

#### **2.3.1.1 LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.**

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población 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

---

<sup>22</sup> MADRAZO, Jorge. Artículo 27. UNAM, México, 1985, p.78

órgano de representación del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.

En la asamblea participan todos los ejidatarios. La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre.

Los acuerdos de las asambleas ejidales o comunales, no son de carácter obligatorios para las autoridades agrarias, de tal suerte que deben sujetarse a las disposiciones de la Ley Agraria o en su defecto a los reglamentos internos de ejidos o de estatutos comunales para que adquieran eficacia legal.

Los asuntos que son competencia exclusiva de la asamblea de ejidatarios, son los siguientes:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como de sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas y balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad.
- X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
- XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no la hicieren en un plazo de 5 días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.

La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada, para ello, deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido. En la cédula se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión.

Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como de los ejidatarios presentes que deseen hacerlo.

#### **2.3.1.2. EL COMISARIADO EJIDAL.**

El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido.

##### **2.3.1.2.1 INTEGRACIÓN.**

El comisariado ejidal se integra por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Podrá contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno o por acuerdo de asamblea.

#### **2.3.1.2.2 PERSONALIDAD.**

El comisariado ejidal acredita su personalidad con el acta de asamblea de ejidatarios en donde fue electo, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Agraria; O bien con la credencial que expide la delegación del Registro Agrario Nacional. En estas credenciales se asienta el nombre del ejidatario, su cargo, nombre del poblado, municipio o delegación política, estado, fecha de la asamblea de elección y fecha de vencimiento del periodo.

#### **2.3.1.2.3 FUNCIONAMIENTO.**

El comisariado ejidal debe actuar en forma colegiada, con la salvedad de que el reglamento interior podrá establecer el funcionamiento de cada uno de sus integrantes. El artículo 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece las facultades y obligaciones de los comisariados ejidales, mismo que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes.

#### **2.3.1.2.4 REQUISITOS.**

Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere:

- a. Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate.
- b. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses.
- c. Estar en Pleno goce de sus derechos; y

- d. No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.
- e. Deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.

#### **2.3.1.2.5 RESPONSABILIDADES.**

Los miembros de los comités particulares ejecutivos y de los comisariados y consejos de vigilancia ejidales y comunales incurrirán en responsabilidad:

- I. Por abandono de las funciones que les encomienda la Ley;
- II. Por originar y fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter ejidales;
- III. Por invadir tierras;
- IV. Por malversar fondos.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones constituyan delito.

Los actos previstos en las fracciones III y IV se castigarán con destitución del cargo y con prisión de seis meses a dos años.

#### **2.3.1.2.6 FACULTADES Y OBLIGACIONES.**

- a. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas.
- b. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios.
- c. Convocar a la asamblea en los términos de la Ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas.
- d. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como de informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren.

Los miembros del comisariado ejidal que se encuentren en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia.

### **2.3.1.3 EL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

Esta constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Son facultades y obligaciones del consejo de vigilancia :

1. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley a lo dispuesto por el reglamento interno de la asamblea.
2. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado.
3. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado, y
4. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

**CAPÍTULO III**

**LA REFORMA AL ARTICULO 27**

**CONSTITUCIONAL**

### 3.1. ANTECEDENTE DE LA REFORMA.

Hacia 1980, Aldo Muñoz<sup>23</sup> elaboró un diagnóstico de la situación del campo mexicano que tituló: "El dilema agrícola en México". Históricamente explica la dinámica y problemas de la agricultura y la ganadería, la política gubernamental, los programas de inversión pública rural para crear infraestructura productiva, el sistema de crédito y precios agropecuarios, el empleo y población agrícola y, desde luego, proyecta alternativas para el desarrollo futuro del sector agropecuario. El obstáculo que impedía generar un nuevo proceso de desarrollo en el campo se reducía a dos contradicciones centrales:

1. la legislación agraria que propiciaba inseguridad en la tenencia de la tierra evitando la motivación empresarial.

2. Los problemas derivados de un aparato burocrático cuya compleja organización bloqueaba la aplicación de políticas ágiles y colaboración interinstitucional. En consecuencia, afirma, era necesario reformar la Legislación Agraria para proporcionar confianza y asegurar la iniciativa empresarial a partir de la privatización del ejido, permitiendo al ejidatario con tierras aptas para cultivos comerciales tener título de propiedad y usarlo como garantía para préstamos, terminando el problema de las sociedades de crédito, lo que motivaría a los individuos con "habilidades agrícolas e iniciativa" a financiar "sus operaciones tan fácilmente como los agricultores particulares", pero sobre todo "facilitaría el

---

<sup>23</sup> MUÑOZ LÓPEZ, Aldo. Curso Básico de Derecho Agrario. PAC, México, 2002. p. 91

mecanismo mercantil de la transferencia de tierras y así las haciendas pasarían a manos de operadores más competentes.

El problema básico era la ausencia de mecanismos para capitalizar la agricultura campesina, sobre todo la existencia de una gran mayoría de campesinos pobres cuyas tierras son incultivables.

La solución que propuso para superar el atraso fue bimodal:

a). Para el campesinado pobre crear un fondo de apoyo administrado por agencias de seguridad social;

b). Para el campesino con buenas tierras apoyarlo con crédito a fin de permitir su capitalización.

Lo primero consideró que era posible gracias a los recursos petroleros; Lo segundo se lograría reformando el sistema crediticio a fin de superar el crédito al trabajo (para semillas e insumos) y apoyar el crédito agrícola orientado a la formación e incremento de capital productivo (tecnificación, reorientación de cultivos, compra de tierras, etc.) para lograr prácticas agrícolas duraderas que repercutan en aumento de la productividad.

El análisis de Muñoz López adolece de una comprensión de la estructura agraria y del proceso histórico que la originó, de ahí su reduccionismo que recuerda

el discurso liberal clásico sobre la carencia de sentido empresarial en el campesinado mexicano. Sin embargo, toca aspectos relevantes de la contradicción estructural del sector agrícola y de la actitud paternalista del gobierno, conduciéndolo a afirmar que para lograr cambios se requería modernizar instituciones y reformar la legislación agraria a fin de permitir a ejidatarios, comuneros y particulares, gozar de seguridad e incentivos para lograr la integración económica y social de los agricultores en una sola comunidad que responda a demandas de consumidores y mejoramiento del nivel de vida.

### **3.2. PRINCIPALES REFORMAS.**

Según la exposición de motivos de la nueva Ley Agraria, el artículo 27 Constitucional vigente es una respuesta clara a las preocupaciones de los campesinos y del Gobierno Federal por transformar la realidad del campo Mexicano; Busca ser el medio idóneo para disminuir los niveles de pobreza que existen en el agro, con base en una mayor justicia y libertad. En él están contenidas, entre otras, las bases que regulan la vida del campo, así como las demandas de los campesinos del país por tener seguridad plena en el desarrollo de sus acciones y, sobre todo, por ser reconocidos como sujetos directos del cambio.

La Ley Agraria es una Ley que refleja la nueva realidad del campo Mexicano. Establece el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, así como los requisitos que éstos deben cumplir para adoptar las decisiones que más les convengan para el mejor aprovechamiento de sus recursos. Además, desarrolla en

forma específica los grandes temas que el artículo 27 Constitucional considera de manera general.

Desde fines de los años setenta se generalizó la opinión, tanto en el gobierno como entre las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación del campo era crítica. Era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que se contaba, los ingresos de la población y en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal.

En general, todos los analistas e investigadores reconocían que la reforma agraria había transformado

La iniciativa presidencial enviada a la cámara de diputados el 7 de noviembre de 1991 reúne importantes consideraciones que motivaron la reforma Constitucional.

### **3.3. LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA.**

En su tercer informe de gobierno en 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari, dijo con relación al ejido. "El reparto agrario hace más de cincuenta años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos..."

“En su momento llevó justicia al campo; para pretender en las circunstancias actuales continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos...”<sup>24</sup>

Posterior al informe de gobierno el propio ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 27 Constitucional el día 7 de noviembre de 1991, en la que el Congreso previa las discusiones a las reformas propuestas, resuelve mediante artículo único como sigue:

ARTICULO ÚNICO. Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo, VII, XV y XVIII y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1992.

1. Fue reformado el párrafo tercero del artículo 27 a efecto de dar por concluida la etapa del reparto agrario y de entrega masiva de la tierra a los núcleos de población solicitantes.

PÁRRAFO TERCERO.

---

<sup>24</sup> MEDINA CERVANTES, José. Derecho Agrario. Harla, México, 1996, p. 68.

TEXTO ANTERIOR: Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

TEXTO REFORMADO DEL PÁRRAFO TERCERO.

Para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, ganadería, selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

SE DEROGA LA FRACCIÓN XVI.

Texto en el cual se infería que las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberían fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales conforme a las leyes reglamentarias. El objetivo de la

derogación fue eliminar la inoperabilidad de este supuesto por finiquitarse el reparto agrario.

La terminación del reparto agrario no libera de preguntarnos por el destino de los campesinos

Según la exposición de motivos de la nueva Ley Agraria, el artículo 27 Constitucional vigente es una respuesta clara a las preocupaciones de los campesinos y del gobierno federal por transformar la realidad del campo mexicano; Busca ser el medio idóneo para disminuir los niveles de pobreza que existen en el agro, con base en una mayor justicia y libertad. En él están contenidas, entre otras, las bases que regulan la vida del campo, así como las demandas de los campesinos del país por tener seguridad plena en el desarrollo de sus acciones y, sobre todo, por ser reconocidos como sujetos directos del cambio.

La Ley Agraria es una ley que refleja la nueva realidad del campo mexicano. Establece el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, así como los requisitos que éstos deben cumplir para adoptar las decisiones que más les convengan para el mejor aprovechamiento de sus recursos. Además, desarrolla en forma específica los grandes temas que el artículo 27 Constitucional considera de manera general.

### **3.3.1. RECONOCIMIENTO EXPLICITO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS NUCLEOS DE POBLACION EJIDALES Y COMUNALES.**

El hecho de reconocer constitucionalmente la personalidad jurídica a los ejidos y comunidades significa aceptar lo que en derecho les corresponde a los núcleos de población, así como brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre la tierra que trabajan y el lugar en que viven.

Al respecto, en el título tercero de la ley agraria se señala la conformación de los núcleos y la participación de los ejidatarios; Se establece su reconocimiento legal y, sobre todo, el derecho que tienen los campesinos de decidir lo que crean más conveniente para su propio ejido o comunidad.

Es importante mencionar en el capítulo tercero del mismo título de la ley agraria se habla de la posibilidad de constituir nuevos ejidos, lo que significa que, dadas ciertas condiciones que señala la ley, se pueden crear nuevos ejidos mediante la libre decisión de un mínimo de 20 individuos, que deben aportar tierras para ese fin.

### **3.3.2. SEGURIDAD PLENA A LAS TRES FORMAS DE PROPIEDAD RURAL.**

El artículo 27 Constitucional reconoce tres formas de propiedad rural:

- Ejidal.
- Comunal.

- Y pequeña propiedad individual.

Las tierras ejidales se dividen, por su destino, en tierras:

- de uso común.
- Tierras parceladas.
- Y tierras de asentamiento humano.

Conformadas por:

- a. El fundo legal.
- b. La zona de urbanización (solares urbanos).
- c. Y las parcelas con destino específico (escolar, unidad agrícola industrial de la mujer y unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud). (Título III capítulo II, de la Ley Agraria).

Otra forma de tenencia social de la tierra es la comunidad. El artículo 27 Constitucional, en su fracción VII, otorga plena seguridad a los campesinos que viven bajo este régimen y brinda, además, protección especial a las tierras de los grupos indígenas.

En los artículos del 98 al 107 de la Ley Agraria se especifica lo concerniente a la forma de vida de las comunidades. Se establece asimismo, que en estos núcleos agrarios es factible aplicar todas las disposiciones que prevé la Ley agraria para los ejidos, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto expresamente por la propia ley para las comunidades.

En esos artículos se habla de los procedimientos para reconocer como comunidad a los núcleos agrarios; de las facultades que la asamblea tiene para decidir sobre el destino de sus tierras; del estado individual del comunero y de su posibilidad de transmitir derechos familiares y vecindados; de la posibilidad de que el ejido adopte el régimen comunal o bien que la comunidad adquiera el régimen ejidal. Se señala, la posibilidad de constituir asociaciones y de crear comisiones que ayuden a la administración de la comunidad.

Por lo que se refiere a la pequeña propiedad individual, la fracción XV del artículo 27 Constitucional y el título quinto de la Ley Agraria tratan todo lo referente a ésta, señalando los tres tipos de pequeña propiedad rural que existen en el país: La agrícola, la ganadera y la forestal.

Además, se detallan los límites a la extensión de la pequeña propiedad, de acuerdo con la clase de tierra o con el coeficiente de agostadero de la región, así como las extensiones máximas en cultivos especiales, y la posibilidad de hacer mejoras de la tierra, sin alterar esa clasificación. Finalmente, se establece la posibilidad de convertir una clase o tipo de pequeña propiedad individual a otra, de acuerdo con lo que señala la Ley Agraria.

La ley señala que ningún ejidatario puede ser titular de una superficie superior al cinco por ciento del total de las tierras de su ejido, o en su caso, a los límites señalados para la pequeña propiedad.

### 3.3.3 EL PROCEDE.

Para hacer real la seguridad en la tenencia de la tierra, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, llevan a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).

Este programa de colaboración interinstitucional tiene el objetivo de llevar a cabo, con la anuencia de los núcleos agrarios:

- La delimitación de las tierras al interior del ejido, culminando con,
- La expedición de los certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa (artículo 56 de la Ley Agraria)

Con base en el artículo 27 Constitucional reformado y la nueva ley agraria, en 1993 se estableció oficialmente el Programa de Certificación de derechos Ejidales y titulación de solares Urbanos, PROCEDE, cuyo propósito es regularizar los derechos sobre la tierra parcelada y de uso común, el área de asentamiento humano y los solares, de señalar con precisión los límites de cada ejido, cada parcela y cada solar, y de reconocer los derechos posesionarios y vecindados que trabajan tierras ejidales o habitan en la zona de asentamientos humanos, previa aprobación de la asamblea ejidal.

La información generada, por el PROCEDE en cinco años de operación tiene el carácter de encuesta continua, pues los datos provienen directamente de cada uno

de los ejidatarios, posesionarios y vecindados y están sustentados en documentación debidamente sancionada por la asamblea ejidal.

Es importante recordar que el PROCEDE es un programa voluntario, para los ejidos, no es una imposición gubernamental. Por ello su instauración sólo es posible con la participación libremente decidida de la mayoría de los ejidatarios de cada núcleo, constituidos en asamblea.

A fin de hacer más claros los procedimientos que deben seguirse para el correcto desempeño del Procede, el 6 de enero de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

Este reglamento sienta las bases específicas para la aplicación del Procede: expone puntualmente las funciones que tiene cada institución y establece los tiempos, formas, requisitos y procedimientos para la delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales, tanto la superficie parcelada, la de uso común y la del asentamiento humano, así como la expedición de los certificados y títulos correspondientes.

#### **3.3.4 AUTONOMÍA DE LA VIDA INTERNA DE EJIDOS Y COMUNIDADES.**

El artículo 27 Constitucional señala en su fracción VII lo referente a los órganos del núcleo de población ejidal o comunal. Tales órganos son: la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia y sustituyen a las que anteriormente se

conocían como autoridades internas del ejido o la comunidad. Esto significa que en los núcleos agrarios hay una participación más democrática.

En consecuencia, se establece que la asamblea es el órgano supremo del núcleo agrario. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. Al consejo de vigilancia se le da una nueva conformación más adecuada a la vida interna de los núcleos agrarios.

La Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y comunidades tienen sobre sus tierras; su delimitación, asignación y destino; el uso y usufructo permitidos y la extensión máxima de tierra que un ejidatario puede tener. Expone también el derecho de los ejidatarios y comuneros a conformar sociedades mercantiles y asociaciones rurales; el aprovechamiento de las aguas del ejido y la posibilidad de los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios dentro del núcleo agrario, cumpliendo los requisitos de ley; Así como el derecho de sus familiares sobre las tierras (derecho de tanto).

Otro aspecto de suma importancia se refiere a la posibilidad de adoptar el dominio pleno sobre la parcela, lo cual figura en la fracción VII del artículo 27 Constitucional. Tal adopción significa que los ejidatarios asumen con responsabilidad el Derecho Constitucional que les corresponde.

Para adoptar el dominio pleno, el ejido debe incorporarse al Procede. Posteriormente, y si así lo decide la asamblea, ésta podrá autorizar a los ejidatarios para que la adopten.

A partir de que se adopte el dominio pleno y de que el Registro Agrario Nacional haya expedido el título de propiedad respectiva, éste deberá inscribirse en el Registro Público de la propiedad de la correspondiente entidad federativa, con lo cual las tierras dejan de ser ejidales y quedan sujetas a las disposiciones del derecho común.

Conviene apuntar que al adaptar el dominio pleno el ejidatario no pierde su calidad como tal, a menos que tampoco conserve sus derechos sobre las tierras de uso común.

En suma, los campesinos tienen la más amplia facultad constitucional para tomar sus propias decisiones. Existe una nueva relación entre las instituciones (que brindan un servicio social o resuelven las controversias) y los núcleos agrarios, que son quienes determinan cómo resolver sus asuntos y a qué instancias recurrir.

### **3.3.5 RECONOCIMIENTO DE LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO.**

Además de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, la Ley Agraria establece la protección de los derechos de otros campesinos, lo que significa reconocer la realidad del campo y reiterar el sentido social del Derecho Agrario mexicano.

La Ley Agraria considera como sujetos de derecho a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas (artículo 135 de la Ley Agraria).

Por su parte, uno de los ordenamientos complementarios de la ley agraria (el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria) encarga a esta institución la defensa de los derechos de los posesionarios, los jornaleros y los colonos.

Es decir, todos los campesinos tienen derecho a recibir los beneficios que la Ley Agraria Otorga, así como los servicios que en forma gratuita proporciona la Procuraduría Agraria.

### **3.3.6 POSIBILIDAD DE FORMAR SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES EN EL AGRO.**

Un hecho que merece especial atención se refiere a la participación de las sociedades mercantiles en el agro mexicano.

El artículo 27 Constitucional, en su fracción IV, considera, además de las formas de asociación ya conocidas (uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural), la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de tierras, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

También se establece que en ningún caso las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, podrán tener mayor extensión que la equivalente a 25 veces la pequeña propiedad individual.

En los títulos IV y VI de la Ley Agraria se describen tanto las sociedades rurales como las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Las sociedades mercantiles y civiles son una nueva posibilidad de asociación en el campo mexicano. Este tipo de sociedades a diferencia de las sociedades rurales, es propietaria de tierras. En el título VI de la Ley Agraria se habla de la extensión máxima permitida por éstas, de la emisión y posesión de acciones de capital sobre las tierras (acciones o partes sociales serie T), de los requisitos y características de las mismas, y de las obligaciones y atribuciones de los socios.

### **3.3.7 PROCURACION E IMPARTICION DE UNA JUSTICIA AGRARIA AGIL Y EXPEDITA.**

Otros de los objetivos del artículo 27 Constitucional es lograr una justicia real y de rápida ejecución para los problemas que aquejan al campo. Por tal motivo, nacieron dos instituciones. Estas son:

- Tribunales Agrarios.
- Procuraduría Agraria.

Respecto al Registro Agrario Nacional, se le da una nueva estructura como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los tribunales Agrarios están encargados de impartir la justicia agraria de manera rápida y real, a fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos.

Se dividen en:

-Tribunales Unitarios Agrarios.

-Tribunal Superior Agrario.

Los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer, entre otros asuntos, de las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios o sociedades; del reconocimiento del régimen comunal; la restitución de tierras, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal y las controversias en materia agraria entre los sujetos agrarios, así como entre éstos y los núcleos de población ejidal o comunal.

Por otro lado, el Tribunal Superior Agrario es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria. Entre sus funciones destaca el conocimiento de los recursos de revisión en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios, y de los juicios agrarios que por su naturaleza deban ser tratados directamente por esta instancia.

En el título décimo de la Ley Agraria se describe el proceso del juicio agrario. Para iniciarlo se debe acudir a los Tribunales Agrarios. Los principios que rigen los juicios agrarios son:

**-ORALIDAD.** Las partes en conflicto pueden exponer sus puntos de vista y razonamientos de manera verbal.

**-ECONOMIA PROCESAL.** Los procesos se deben realizar de la manera más rápida posible.

**-INMEDIATEZ.** La comunicación entre las partes y los Tribunales debe ser directa, sin intermediarios.

**-SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA.** Los Tribunales subsanarán los errores o la insuficiencia en que incurra el quejoso en su reclamación, cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios o comuneros.

**-IGUALDAD REAL DE LAS PARTES.** Consiste en dar un trato igual a las partes, sin prácticas discriminatorias.

Este título señala también que la Procuraduría Agraria deberá auxiliar al campesino que en un juicio agrario no tenga abogado, y coadyuvar con los tribunales Agrarios en la elaboración de una demanda o contestación.

Con el nuevo procedimiento del juicio agrario, éste se vuelve ágil y expedito, lográndose así el objetivo de hacer de la justicia agraria una realidad que merecen tener los campesinos mexicanos.

La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria se establece en la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas, colonos, posesionarios y campesinos en general, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento interior, cuando así se lo soliciten, o de oficio.

Resulta fundamental reconocer que el trabajo de la Procuraduría Agraria se inspira en el más profundo respeto a la vida, costumbres, tradiciones y decisiones de los núcleos campesinos. Debe señalarse que la Procuraduría no es una autoridad agraria. Su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.

Otra de las instituciones creadas a partir de la reforma al artículo 27 Constitucional es el Registro Agrario Nacional (RAN), cuyas atribuciones se establecen en el título octavo de la Ley Agraria.

El Registro Agrario Nacional es una institución encargada del registro de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental derivada de la aplicación de la ley. En su caso, y previa solicitud de los interesados, el Registro Agrario Nacional expide

entre otros documentos, los certificados parcelarios, los certificados de derecho común y los títulos de solares urbanos; también se encarga de inscribir diversos actos y documentos de los sujetos agrarios. Esta es una forma concreta de allegar la justicia agraria a quien lo merece.

Lograr una nueva realidad en el campo mexicano debe ser el compromiso de todos los que participan en este sector, siempre en beneficio de los campesinos del país.

### **3.4 CONTENIDOS.**

Bajo el principio de llevar más libertad y justicia al campo mexicano, la reforma al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la correspondiente ley agraria representan un cambio de gran importancia para superar el bajo desarrollo que el sector rural ha tenido desde hace 25 años en relación con el resto de la economía. La recuperación del agro y el aumento del bienestar campesino son una condición básica para la modernización del país.

Producto del cambio, la reforma de la legislación agraria no obliga a nadie, a cambiar su situación presente, abre opciones al desarrollo de las formas constitucionales históricas de propiedad de la tierra: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad. Da rango constitucional al ejido y a la comunidad, y seguridad jurídica plena a las tres formas.

La reforma da nuevas facultades a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) y a sus miembros sobre los terrenos que habitan y en los que explotan la tierra, delimitados legalmente: Cancela la tutela paternalista y supone una capacidad de los hombres del campo para tomar las decisiones que los conduzcan, con sus familias, a mejores niveles de bienestar y calidad de vida; abre las condiciones para que esa capacidad se ejerza con nuevas libertades.

La ley, en vigor desde febrero de 1992, pone fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los ejidos y comunidades, y la limita a las acciones de fomento participativo, al registro de las operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros, y a la administración de justicia.

El órgano supremo del ejido y la comunidad es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios y comuneros (Art.22 de la Ley Agraria). La asamblea, sin injerencia de dependencias oficiales sobre sus decisiones, es la que determina como se han de dividir las tierras que les correspondan legalmente, en tierras para el asentamiento humano y su fundo legal, de uso común y parcelas individuales, cómo se han de asignar a los miembros del núcleo, y si la explotación de sus tierras será colectiva o individual, respetando, cuando sea el caso, la voluntad de los titulares de las parcelas (Art. 23, 56 a 62 y 77 de la Ley Agraria).

La asamblea decide cuál es el régimen que más conviene al núcleo, si ejido o la comunidad. Es de su exclusiva competencia la autorización para aportar tierras de

uso común a sociedades mercantiles y civiles. (Art. 23, 75 y 100 de la Ley Agraria). Las asociaciones entre sí y con terceros que tengan que ver con las parcelas individuales, las decidirán libremente sus titulares (Art. 79 de la Ley Agraria).

Las atribuciones que la ley confiere a los núcleos agrarios y a sus miembros significan que ya no son ilegales las asociaciones relativas a la tierra que antes lo eran, como la aparcería y el arrendamiento. Los derechos parcelarios pueden ser enajenados libremente dentro del núcleo y a los vecindados, con límites para quien los adquiere similares a los de la pequeña propiedad (Art.90 de la ley Agraria).

En el amplio marco de la ley, se da el margen necesario para que cada núcleo agrario definía las reglas de su convivencia interna, a través de un reglamento establecido por la asamblea de acuerdo con los intereses y costumbres de la comunidad, y los derechos individuales de sus miembros. El reglamento quedará inscrito para poder formar un ejido o comunidad (Art. 90 de la Ley Agraria).

La ley tiene frecuentes alusiones al contenido de los reglamentos y estatutos de los núcleos agrarios y de sus asociaciones, y no es limitativos en cuanto a las decisiones de las asambleas agrarias y los particulares para producir y vivir mejor (Artículos 10, 14, 15, 23, 32, 33, 35, 36, 55, 62, 70, 74, 99, 108, 109, 126 y 128 de la Ley Agraria).

Algunas decisiones deben ser testificadas por un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria creada, por mandato Constitucional, con la

Ley Agraria. Los fedatarios que en este sentido se mencionan en los artículos 28, 31, 58, 84, 85 y 108 son los Notarios Públicos, jueces de paz y funcionarios del Tribunal Agrario.

La Procuraduría Agraria será un organismo descentralizado de la administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya principal función será la defensa de los derechos de todos los actores agrarios del país, tanto colectivos como individuales. La Procuraduría actuará de oficio y cuando se le solicite, y una de sus obligaciones más importantes será la de prevenir y denunciar violaciones a las leyes agrarias. (Artículos 134 y 147 de la Ley Agraria).

Algunas decisiones de la asamblea deberán comunicarse e inscribirse en el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. En él estarán registrados con precisión los derechos legalmente constituidos de comunidades e individuos sobre la propiedad ejidal y comunal, las operaciones con la misma y sus modificaciones, y tendrá una sección especial para inscribir la propiedad de sociedades mercantiles y civiles. (Arts. 148 a 156 de la Ley Agraria). El Registro otorgará los certificados o títulos correspondientes, tanto a los núcleos como a sus miembros individuales, por conducto del comisariado u otro representante, según lo decida la asamblea. (Art. 56 de la Ley Agraria).

Como órganos de gobierno de los ejidos y comunidades, además de la asamblea, en la nueva ley se mantienen el comisariado y el consejo de vigilancia, cuyos miembros serán electos y removidos libremente por la mayoría de la

asamblea. Sus facultades y obligaciones básicas están descritas en la ley y el reglamento del núcleo señalará las demás. (Arts. 32 a 40 y 99 de la Ley Agraria).

Las nuevas disposiciones dan libertad a los núcleos agrarios para constituir el comisariado con el número de personas, comisiones y secretarios que señale el reglamento interno, además del presidente, secretario y tesorero, propietarios y suplentes que manda la ley. De este modo, por ejemplo, podrán establecerse comisiones especiales para la ejecución de proyectos productivos o la obtención de servicios, como el de electrificación; el comisario que represente los intereses del núcleo en asociaciones económicas con terceros podrá ser miembro del comisariado, lo mismo que autoridades tradicionales en el caso de las comunidades indígenas.

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria introduce un nuevo órgano de participación en los ejidos, que incluye a los avecindados: una junta de pobladores, con facultades sobre cuestiones relativas al asentamiento humano. La junta se regirá en cada caso por lo señalado en la ley y en el reglamento que elaboren sus miembros (Arts. 41 y 42 de la Ley Agraria).

La ley otorga nuevos derechos a los avecindados, a los que ahora la asamblea les podrá asignar derechos sobre tierras vacantes (Art. 57 de la Ley Agraria); un ejidatario o comunero puede cederles sus derechos sobre las tierras de uso común (Art. 60 de la Ley Agraria); Pueden adquirir derechos parcelarios (Arts. 80 y 101 de la Ley Agraria); Pueden ser titulares de solares urbanos (Art. 68 de la Ley

Agraria) y participar en la junta de pobladores (Art. 41 de la Ley Agraria), así como en las empresas en que intervenga el núcleo agrario o sus miembros (Art. 108 de la Ley Agraria).

Además de la Procuraduría Agraria, la fracción XIX del artículo 27 Constitucional manda la institución de tribunales para la administración de la justicia agraria. La ley incluye un importante título sobre justicia agraria, con criterios generales y procedimientos para emplazamientos, juicios, sentencias y revisiones (Arts. 163 a 200 de la Ley Agraria).

Al entrar en vigor esta ley, lo hizo simultáneamente la Orgánica de los Tribunales Agrarios, que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario, independientemente de que lleguen a juicio o no. Esta ley considera un Tribunal Superior Agrario, que dividirá en distritos toda la República y establecerá en cada uno la cantidad necesaria de tribunales unitarios.

El título de la Ley Agraria sobre justicia señala que cuando se trate de juicios de tierras de grupos indígenas, los tribunales considerarán los usos y costumbres de cada grupo y, cuando sea necesario, verán que los indígenas cuenten con traductores. En todo caso, cuando los planteamientos legales de núcleos agrarios o sus miembros no estén debidamente formulados, los tribunales deberán remediar la falla o suplir la deficiencia. (Art. 164 de la Ley Agraria).

La Ley Agraria fue publicada en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 1992, después de haber sido presentada, para su aprobación a las cámaras legislativas a iniciativa del presidente de la República, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Dicha ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, lo cual significa que desarrolla en detalle lo establecido en dicho precepto en lo concerniente a materia agraria.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos beneficios de la riqueza nacional, sin embargo, en la actualidad resulta materialmente imposible continuar en los términos iniciales del reparto agrario, sobre todo, por los deficientes resultados de productividad provocados por la pulverización de la propiedad rural, es por ello que el nuevo instrumento jurídico recoge las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

Esta nueva ley agraria deroga la anterior Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971 y que es el antecedente de esta ley.

La vigente ley Agraria consta de 200 artículos estructurados en diez títulos y cuenta con ocho artículos transitorios.

## TITULO PRIMERO.

Disposiciones preliminares de la ley.

## TITULO SEGUNDO.

Del desarrollo y fomento agropecuarios.

## TITULO TERCERO.

De los ejidos y comunidades.

## TITULO CUARTO.

De las sociedades rurales.

## TITULO QUINTO.

De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

## TITULO SEXTO.

De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

## TITULO SEPTIMO.

De la Procuraduría Agraria.

## TITULO OCTAVO.

Del registro agrario nacional.

## TITULO NOVENO.

De los terrenos baldíos y nacionales.

## TITULO DECIMO.

De la Justicia Agraria.

## CAPITULO I. DISPOSICIONES PRELIMINARES.

## CAPITULO II: EMPLAZAMIENTOS.

CAPITULO III. DEL JUICIO AGRARIO.

CAPÍTULO IV. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

CAPITULO V. DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO VI. DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Entre las grandes innovaciones que tuvo esta ley se encuentran las siguientes :

- a. En relación a las lagunas legales de " lo no previsto en esta ley" se permite la aplicación supletoria de la legislación civil, la mercantil y el Código Federal de Procedimientos Civiles.(artículos 2, 66, 166, 167 de la Ley Agraria)
- b. Se introdujo la figura jurídica del avcindado (artículos 13 y 130 de la Ley Agraria).
- c. Los terrenos ejidales se perderán por prescripción (artículo 20 fracción III de la Ley Agraria); y parece que inconstitucionalmente este precepto se extiende a las comunidades agrarias a colación de lo señalado en el artículo 107 de la ley en comento.
- d. La aportación de bienes ejidales a sociedades rurales (artículo 75, 100 y 125 de la Ley Agraria), de las cuales podrán reagrupar tierras en extensión hasta veinticinco veces el equivalente de cualquier tipo de pequeña propiedad; y de agostaderos, y sin límite a los beneficios de las mejoras posteriores en calidad de las tierras.
- e. La nueva inafectabilidad forestal (artículo 119 de la Ley Agraria)
- f. La Procuraduría Agraria.
- g. La descentralización en la titulación de terrenos nacionales.

- h. La intervención de los notarios públicos.
- i. De los Tribunales agrarios.
- j. Del procedimiento único (artículo 170 y siguientes de la Ley Agraria), y de la revisión (artículo 198 de la Ley Agraria).
- k. Atención preferente al uso urbano de las tierras ejidales y comunales, en relación a su uso agrícola, pecuario y forestal.

Los objetivos de esta ley son los siguientes:

1. La legitimación de la población rural a través de las iniciativas por parte del Estado del fomento de políticas de desarrollo para elevar el nivel de bienestar económico y social de la población, creación de infraestructura e inversión en el campo y el cuidado y conservación de los recursos naturales.
2. Se crearon las bases para nuevas formas de explotación económica del ejido, comunidades y pequeñas propiedades.
3. Se otorga en propiedad la tierra a ejidos y comunidades.
4. Se modifica la organización interna de ejidos y comunidades, orientándose ésta a nuevas formas de organización económica.
5. Los ejidos y comunidades podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles para el mejor aprovechamiento de sus tierras, comercialización, transformación de sus productos y las prestaciones de servicios.
6. Los contratos de asociación entre ejidos, comunidades y particulares tendrán una duración no mayor a treinta años prorrogables.

Por otra parte, se destaca la creación de la Procuraduría Agraria y el Registro Nacional Agrario, cuyo objetivo es el conocer las operaciones y modificaciones que sufra la propiedad de la tierra, de igual forma se destaca la creación de los tribunales agrarios.

Sobre los títulos transitorios. Se deroga la ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, y la Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesina.

Sin embargo, dentro de los títulos transitorios en su artículo quinto, se señala que las formas asociativas existentes, con base en los ordenamientos que se derogan, podrán continuar funcionando en lo que no se oponga a la presente ley, de acuerdo con lo dispuesto con los ordenamientos respectivos.

El artículo séptimo señala: las operaciones crediticias que se hubieren efectuado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, seguirán rigiéndose por la ley General de Crédito Rural y las disposiciones relativas que se deroguen. Subsisten las operaciones celebradas por los comisarios ejidales y de bienes comunales, así como las resoluciones de las asambleas ejidales y comunales que se hubieren realizado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

La actual Ley Agraria permite la participación de empresarios y ejidatarios en sociedades mercantiles que contemple una superficie no mayor de 2 500 hectáreas. Se piensa que las fuerzas del libre comercio en el agro eliminarán las posibilidades de reconstitución de latifundios "neoporfiristas"

**CAPÍTULO IV**

**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS**

**CONSTITUCIONALES Y LEGALES AL**

**ARTICULO 27**

**CONSTITUCIONAL, PROBLEMAS Y**

**EFFECTOS**

#### **4.1. ANÁLISIS.**

Es conveniente mencionar que el artículo 27 constitucional, como parte de la constitución de 1917, tuvo su origen en la lucha armada iniciada en el año de 1910.

Es decir, la Constitución de 1917, tuvo su sustento filosófico y jurídico en el movimiento social revolucionario que fue eminentemente campesino, y una de las condiciones para poner fin a la revolución fue el reconocimiento del Derecho Constitucional de los campesinos a tener tierra y los medios necesarios para hacerla producir; la tierra fue considerada como propiedad social y por lo mismo debía tener un status jurídico especial.

El principio central del movimiento armado fue la conformación de la propiedad social dando como resultado el ejido y la comunidad como unidades económicas de producción social.

Considerando lo anterior, se desprende la gran importancia histórica y política, así como el papel que ha jugado el artículo 27 Constitucional en la vida económica y social de la población rural mexicana. De manera que los principios agrarios de la revolución de 1910, convertidos en norma jurídica fundamental con la constitución de 1917, fueron anulados por las reformas salinistas al artículo 27 Constitucional, y las cuales son contrarias a esos principios revolucionarios y también su sustento filosófico y jurídico; esto quiere decir que las reformas al artículo 27 Constitucional, rebasaron las facultades del constituyente permanente, toda vez que, por tratarse de una modificación a los principios fundamentales de la república, debió convocarse a

un nuevo congreso constituyente del cual emanara otra Constitución política con principios diferentes, ya que las reformas salinistas mencionadas obedecen a otro proyecto de país que no es surgido del movimiento armado de 1910.

#### **4.2 CONTEXTO DE LA REFORMA.**

El campo mexicano se ha visto envuelto en una profunda crisis, que ha ido agudizándose por las políticas del Estado y cuyo objetivo principal es el de promover la explotación capitalista de la tierra, tratando de superar la actual separación que existe entre la producción capitalista de la agricultura y la propiedad de la tierra, y para ello tendrá que despojar a los cerca de 3 millones de ejidatarios , y comuneros y al millón de parvifundistas que actualmente poseen más de 100 millones de hectáreas, y dejar libre el terreno a los grandes inversionista nacionales y extranjeros.

Como consecuencia de las proposiciones hechas por los Estados Unidos de Norteamérica y como una de las condiciones para la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, las cámaras de Diputados y Senadores aprueban la nueva Ley Agraria, que reforma al artículo 27 Constitucional, cuyo decreto aparece publicado en el diario oficial de la federación el día 26 de febrero de 1992. El Estado mexicano reforma la ley agraria con el fin de canalizar mayores recursos económicos del sector privado hacia la agricultura, aspecto que se considera decisivo para lograr la capitalización del campo; es decir, para la modernización del sector campesino.

Esta fecha está vinculada íntimamente con los procesos de globalización en los que se encuentra involucrado México y ocasionará impactos diferenciados en el campesinado, según la estructura productiva y social del agro mexicano. Por lo tanto, la participación directa del Estado en la transformación de los sistemas productivos campesinos tiene como eje fundamental la reforma al artículo 27 de la Constitución mexicana.

El argumento más sólido en materia económica para dar paso a las reformas constitucionales del artículo 27, fue la crisis estructural del sector rural mexicano la cual se refleja en la disminución progresiva y permanente de la producción agropecuaria y forestal.

En el fondo, los cambios constitucionales en este sector son acordes con los objetivos de la política económica encaminados a dar mayor participación a los agentes económicos en las diferentes ramas de la economía en su conjunto, renunciando a la rectoría económica del Estado.

Es en este marco de las reformas económicas emprendidas por el gobierno mexicano que se dan los cambios Constitucionales. Cabe aclarar, sin embargo, que los argumentos de tipo económico de la iniciativa presidencial para reformar el artículo 27 Constitucional estaban implícitamente acompañados por el pleno conocimiento de la situación política prevaleciente, tanto en las instancias

responsables para su aprobación, como de las fuerzas campesinas para su aceptación.

De esta manera se presentaron únicamente los síntomas de las crisis agropecuaria y forestal, pero, no se señalaron sus causas reales. Por otro lado, la dispersión del movimiento nacional campesino no permitió la discusión amplia y participativa de los productores para llevar a cabo las reformas en el sentido de un cambio radical para beneficiar a la gran mayoría de aquellos. De esta manera, el Congreso Agrario Permanente (CAP), interlocutor válido (para el gobierno) del movimiento campesino pudo ser convencido de las bondades de las reformas Constitucionales. Sumado el CAP a la decisión de la mayoría de representantes en las legislaturas federales y estatales, los cambios Constitucionales se realizaron sin problema.

#### **4.3 SIGNIFICADO DE LAS REFORMAS.**

Los aspectos más importantes de la reforma fueron:

- a. Dar por terminado el reparto agrario;
- b. Suprimir el status jurídico de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las tierras ejidales y comunales;
- c. Aumentar el límite de la llamada "pequeña propiedad";
- d. Autorizar a las sociedades mercantiles y a los bancos a ser propietarios de tierras.
- e. Creación de Tribunales Agrarios. Sin dejar de ser materia federal desaparecieron los órganos encargados de la solución de conflictos

agrarios en las fracciones VII, XI y XII. Se instituyen Tribunales Agrarios 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 éste por la comisión permanente. La ley estableció un órgano para la procuración de la justicia agraria.

- f. Latifundios. En la reforma se prohíbe la formación de latifundios, lo que en la práctica es imposible ya que se utiliza la figura del prestanombre, pudiéndose contar con el disfrute y propiedad con terrenos de mayor extensión a los permitidos por las reformas.

En efecto, bajo el argumento de que no hay tierra repartible se dio por terminado el reparto agrario; bajo el argumento de que se vendían tierras ejidales se legalizaron esas ventas; bajo el argumento de la capitalización del campo dependía de la inversión privada se autorizó a las sociedades mercantiles para comprar y administrar tierras; y para que estas compras de tierra se pudieran realizar legalmente, se suprimió el carácter inalienable inembargable, e imprescriptible de la tierra ejidal y comunal; con el argumento de dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra se puso en marcha el programa de certificación de derechos ejidales (Procede).

Es un gran error pretender que al finalizar el reparto agrario automáticamente se daría seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y a la inversión en el campo. Esa inversión no ha llegado y, por otro lado, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, principalmente de la llamada pequeña propiedad, estaba garantizada a través

de los certificados de inafectabilidad, que eran el mecanismo jurídico mediante el cual el gobierno daba certidumbre jurídica a la propiedad privada de la tierra. Por otro lado, se pretende ignorar una realidad que se manifiesta en una desigual distribución de la tierra, ya que mientras un ejidatario podía legalmente tener 10 Hectáreas De tierra de riego, el particular podía tener 100 Hectáreas. Del mismo tipo de tierra. Ahora esta superficie ha aumentado 25 veces para la propiedad privada y para los campesinos, en cambio se suprimió definitivamente su derecho al reparto de tierra.

Se pensó que, al desaparecer los mecanismos e instituciones responsables del reparto agrario, desaparecerían los reclamos y las necesidades de los campesinos de tener un pedazo de tierra donde trabajar.

Por lo que se refiere a las sociedades mercantiles, en la fracción IV del artículo 27 Constitucional se establecía anteriormente la prohibición expresa a las corporaciones civiles por acciones para adquirir tierras. Al reformarse dicha fracción se establece ahora que las sociedades mercantiles pueden ser propietarias de terrenos agrícolas, ganaderos o forestales cuyo límite es 25 veces la extensión considerada como pequeña propiedad. Lo que significa que estas superficies van desde las 2 mil 500 Hectáreas. Cuando se trate de tierras de riego o humedad, 3 mil 650 Hectáreas. Para cultivo de algodón; 7 mil 500 hectáreas para cultivo de caña de azúcar, plátano, café, cacao, henequén, hule, palma, olivo, vid y frutales; 5 mil hectáreas de terrenos de temporal; 10 mil hectáreas de agostadero o monte y 20 mil hectáreas de selva o bosques. Con esta disposición se crea la propiedad privada de bosques y selvas, lo que implica un grave peligro a la ecología.

También debemos destacar que una de las causas que dieron origen a la revolución de 1910 fue precisamente la concentración de tierras en grandes superficies que poseían las haciendas. Antes de la reforma Constitucional de 1992, existía un mecanismo jurídico para evitar el acaparamiento de tierras en pocas manos; con las reformas se permite a las sociedades mercantiles (tanto nacionales como de participación extranjera) la adquisición y concentración de grandes superficies de tierra, sea cual sea su régimen. Esto significa legalizar el latifundio, lo que evidentemente representa un retroceso histórico u jurídico para el país.

#### **4.4. PROBLEMÁTICA ACTUAL.**

Antes de las reformas, los problemas de tenencia de tierra que enfrentaban ejidos y comunidades eran:

- a. Falta de resoluciones presidenciales a sus solicitudes de dotación, ampliación, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales con expedientes de 20 años de trámites en promedio;
- b. Resoluciones presidenciales sin ejecutar, es decir, la entrega física de la tierra no se ha hecho porque está en posesión de otros campesinos o porque los terratenientes afectados se oponen a la entrega por medio de artimañas jurídicas o por la violencia a través de pistoleros;
- c. Resoluciones mal ejecutadas, lo que significa que se entregan las tierras que no corresponden a las señaladas en la resolución;

- d. Falta de planos definitivos, lo que provoca conflictos de linderos con otros ejidos y comunidades;
- e. Sobre posición de planos, lo que quiere decir la entrega de la misma tierra a dos o más poblados distintos;
- f. Entregas "virtuales" de tierra, o las que se realizan, en actos políticos para el lucimiento del funcionario que las hace, sin documentos que acrediten la propiedad a los campesinos y sin la certeza de que esa entrega sea definitiva, en virtud de que las mismas se vuelven a entregar en un nuevo acto político a otros campesinos.

Estas situaciones de absoluta irregularidad jurídica significa la violación del estado de derecho en perjuicio de indígenas y campesinos y crea problemas jurídicos, sociales y económicos en el campo.

A esta situación de desorden jurídico se deben agregar los problemas que ha originado la reforma al artículo 27 Constitucional, que van desde resoluciones ilegales del Tribunal Superior Agrario dictadas en contra de los campesinos solicitantes de tierra, hasta conflictos internos en ejidos y comunidades por la aplicación del Procede, pasando por una serie interminable de juicios de Amparo por los propietarios privados promueven en contra de las resoluciones favorables a los campesinos.

En efecto, las reformas no resolvieron la crisis en el campo, porque esta no proviene del status jurídico de la tenencia de la tierra sino de falta de inversión en

infraestructura, asistencia técnica, insumos, comercialización, subsidios, etc., pero lo que sí hicieron las reformas fue aumentar y agudizar los problemas de tenencia de la tierra, ya de por sí difíciles y complejos.

El Tribunal Superior Agrario ha emitido resoluciones inconstitucionales en perjuicio de los campesinos e indígenas que tienen expedientes en trámite. Ya que existen solicitudes dotatorias y restitutorias desde 1994, con resoluciones negativas, por no haber "fincas afectables". Siendo que el artículo 3 transitorio de las reformas al artículo 27 Constitucional, y la nueva Ley Agraria señalan que: Los expedientes en trámite se resolverán conforme a las leyes anteriores a dicha reforma.

Por lo que todas las resoluciones negativas del Tribunal Superior Agrario son violatorias tanto de la Constitución como de la Ley Agraria, en virtud de que 100% de las resoluciones debe ser favorable a los campesinos, toda vez que el artículo 27, fracción X, establecía que: Los núcleos de población que carezcan de ejidos serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesitan, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a este fin.

Es evidente la violación de este precepto en perjuicio de los campesinos solicitantes de tierra.

Por otro lado, la operación del PROCEDE ha ocasionado una serie de problemas internos en ejidos y comunidades toda vez que se trata de un programa de titulación individual de la tierra que ignora la organización colectiva de campesinos e indígenas y se la impone pasando por encima de la asambleas, ocasionando con ello conflictos de linderos con otros poblados y conflictos familiares por parcelas. Existe rechazo del programa por parte de los campesinos a dicho programa. Sin embargo, hoy se está imponiendo en contra de la voluntad de los campesinos en virtud de que, para darles los recursos económicos del programa PROCAMPO, se les exige el certificado parcelario, con lo que se les obliga a aceptar él PROCEDE.

A más de diez años de la reforma jurídica en la cuestión agraria en nuestro país, los académicos y teóricos son uniformes en la concepción del casi nulo crecimiento de la producción agrícola y social, así como las condiciones de extrema pobreza de los campesinos de este país.

#### **4.5. ASPECTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA.**

El acceso a la tierra de los campesinos fue el reparto agrario, tanto en el sector social (ejidal y comunal) como en el sector de la pequeña propiedad que se aprovechó ampliamente del reparto de latifundios del porfiriato. La fuerza ideológica del agrarismo en beneficio de los desposeídos, los sin tierra, los jornaleros, se inventó una categoría social "los campesinos sin tierra" acuñada para designar a todos aquellos que, para salir de la pobreza, no tenían más esperanza que confiar en las bondades del Estado mexicano.

Con altibajos, e inconformidades de organizaciones campesinas, estallidos en contra de los grupos locales de poder o del aparato gubernamental –que combinaba el paternalismo con frecuentes dosis de represión-, el corporativismo agrario funcionó con bastante eficacia para el partido oficial a lo largo del tiempo.

A partir del agotamiento del modelo económico paternalista por la aplicación de las políticas neoliberales han ocurrido importantes cambios en la estructura social en el campo que modificaron las bases de la sustentación del Estado.

Los aspectos negativos de la reforma, son los siguientes :

A. Migración a otros países, a vender su fuerza de trabajo, con alto grado de explotación.

B. El fin del ejido al terminar el reparto agrario. planteando la generalización sin trabas de relaciones mercantiles en el campo. También por la conversión de la propiedad social, en propiedad privada.

C. La reforma altera los principios esenciales reguladores del régimen de propiedad agraria contenidos en el pacto fundador del Estado de la revolución mexicana.

C. Pérdida de las tierras de los ejidatarios, por la facilidad para venderlas y que se aprovechan las empresas transnacionales, para adquirir las mejores tierras a bajo precio.

D. Falta de producción agropecuaria, en virtud que los antiguos ejidatarios pasan a formar parte del sector informal (talleres de manufactura en poblados rurales que

elaboran artesanías para el mercado nacional e internacional, o que trabajan como maquiladores del sector industrial).

- E. El bracerismo causado por la migración y de los flujos de dinero desde las ciudades de la república, e incluso desde los Estados Unidos, en los procesos de reproducción de la familia campesina.
- F. El abuso de las sociedades mercantiles nacionales y extranjeras para apropiarse de las mejores tierras ejidales de uso agropecuario y forestal;
- G. La posibilidad de que el capital extranjero se apropie de tierras mexicanas;
- H. El desconocimiento del patrimonio familiar de las parcelas y con ello el desamparo de la mujer campesina.

En la reforma del 6 de enero de 1992, que es cuando anuncia el presidente Carlos Salinas de Gortari, que ya no hay mas tierras que repartir y se da por terminado el reparto agrario, con esta disposición culmina de hecho y de derecho el reparto agrario, la entrega masiva de la tierra a los núcleos solicitantes.

#### **4.6. ASPECTOS POSITIVOS DE LA REFORMA.**

A. Con el fin del reparto agrario, se da por una parte la ansiada seguridad jurídica sobre la propiedad privada de la tierra, ya que permite la capitalización del campo, a los inversionistas, que cuentan con las garantías de que el gobierno no les va a quitar las tierras, y por la otra, evita crear falsas expectativas a los grupos solicitantes y, en consecuencia, se evita el enriquecimiento y la manipulación de líderes y organizaciones que han utilizado al campesinado como una fuerza política para ganar elecciones.

B. Con la participación de sociedades civiles y mercantiles en el campo, el campesino puede ser socio, o rentar sus tierras .

C. El Estado tiene todo el derecho constitucional de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, creando la propiedad de personas morales como una nueva forma de manifestación de la propiedad privada plena, a la cual también le impone límites.

D. se da reconocimiento constitucional pleno a propiedad privada de los ejidos y comunidades, y ello implica la ratificación constitucional del principio que sostiene que la propiedad de la tierra concedida por dotación o restitución dejó de pertenecer al Estado, con lo que terminan los cuestionamientos sobre el control del Partido en el poder que controlan el voto del campesino, al perder el Estado la capacidad de revocar la titularidad sobre esta tierra a ejidos, ejidatarios, comuneros y comunidades en el caso de no contar con su apoyo electoral.

E. Con el reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal, permite a los ejidatarios y comuneros que adopten las condiciones que más les convengan para aprovechar sus recursos productivos . A partir de esta libertad, los campesinos pueden decidir libremente la forma de asociación que más les convenga como pueden ser los contratos de asociación en participación, la mediería, la aparcería y la explotación directa de terceros.

F. Con la reforma constitucional, se regulariza la venta antes ilegal, oculta pero real y conocida, de tierras ejidales, que por encontrarse al margen de la ley generaba innumerables conflictos, con frecuencia de orden familiar. Debido a estas prácticas, el fantasma de la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra también se hacía presente en la propiedad social.

G. Dentro de esta apertura que se da en el campo, la libre asociación de los campesinos con las sociedades, o en otro caso el poder de enajenarlas, es adecuado ya que el Estado establece de una manera tajante la prohibición de los latifundios, porque la ley pone los límites a la extensión de la pequeña propiedad, la supresión de las facultades concedidas anteriormente a la autoridad para la afectación de tierras y la ampliación de los ejidos.

H. Las reformas Constitucionales hechas al artículo 27 Constitucional tuvieron como fin incrementar la actividad económica de los campesinos, dar una apertura al campo para que los ejidatarios y comuneros pudieran formar cualquier tipo de sociedad ya sea civil o mercantil para el mejor aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales o también se pueden asociar para la producción, comercialización o prestación de algún servicio con el fin de generar empleos y elevar el nivel de vida de los campesinos.

I. La Ley Agraria, en el capítulo de Sociedades rurales, contiene las formas asociativas en que pueden organizar los productores rurales, entre ellas existe una gran diversidad con el fin de que el campesino se pueda asociar de la manera que

más le convenga. Cabe hacer mención que existe la más amplia libertad para que los ejidos y comunidades puedan adoptar figuras asociativas que más convengan a sus intereses, tales como las asociaciones en participación, las sociedades cooperativas u otras, regidas cada una de ellas por la normatividad propia.

#### **4.7. DIAGNÓSTICO.**

El diagnóstico para el sector agropecuario muestra características muy peculiares que señalan una marginación de este sector frente al resto de la sociedad mexicana. Tales características han sido el resultado de la interacción desigual de factores sociales, técnicos, económicos y políticos a lo largo de la historia del país.

Formular un diagnóstico aislado de cada uno de estos factores, ha permitido detectar problemas estructurales asociados a cada uno de ellos, que de no resolverse adecuadamente, continuarán, afectando a los productores del campo y en consecuencia limitarán las posibilidades de modernización del sector agropecuario mexicano.

En el aspecto social, el campo mexicano se ha visto relegado a segundo plano, debido al un apoyo económico Estatal privilegiado a los capitalistas e inversionistas nacionales y extranjeros del sector urbano industrial, y grupos financieros, la aplicación de esta política neoliberal refleja una marginación de la población rural que no les permite cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación.

En resumen se puede afirmar que:

1. El sector rural ha sido desfavorecido, en comparación con el sector urbano industrial, produciendo un atraso social, cultural y económico de la clase campesina.
2. Hace falta la creación de una política agrícola de largo plazo que incentive la inversión en el campo, haciéndola atractiva y fomente el aumento de la productividad.
3. Se requiere fomentar la investigación, generación de tecnologías y propiciar la adopción de estas por los productores.
4. Promover las exportaciones de productos mexicanos
5. El reparto de tierra ha sido excesivo en detrimento de los mexicanos.
6. El campo mexicano ha sido descapitalizado frente al resto de la sociedad.

Para analizar la situación de los campesinos en su desarrollo o estancamiento implica necesariamente, en México, es necesario establecer los vínculos que los atan con el sistema político en el que están inmersos y, por supuesto, mencionar brevemente las relaciones que sostienen con el Estado mexicano.

Al parecer la conformación económica y social del campesinado tienen en la acción del Estado su factor más poderoso. Así que su análisis debe ocupar un lugar prioritario; además, el estudio de los campesinos y su vinculación con el aparato estatal tendrá que partir necesariamente de una perspectiva histórica.

Desde su conformación como campesinos parcelarios, este sector de la sociedad mexicana, relativamente autónomo y básicamente autosuficiente, ha sufrido las más severas presiones para cambiar en el marco del capitalismo y a partir de la acción del Estado. Si embargo, la presencia campesina se ha consolidado, pese al incremento de su explotación y paradójicamente debido a la acción del Estado.

La política general del Estado mexicano, en relación con el campesinado, apunta a facilitar el proceso de desarrollo y de concentración capitalista y a hacer al mismo tiempo a la clase campesina las concesiones indispensables. Estos dos aspectos contradictorios y complementarios se manifiestan de diferentes maneras, ya se trate de enrolar al campesinado en estructuras políticas y sindicales que tienden a integrarlo ideológica y orgánicamente al sistema capitalista, ya se trate de organizar el crédito, determinar los precios y salarios, establecer la política de riego, etc.

No obstante, el carácter irregular que toma la forma subdesarrollada permite hablar de la existencia de un sistema completo constituido por un modo de producción dominante, el cual subordina a los campesinos cuyas formas productivas no son capitalistas.

En esta situación, el capitalismo se apodera directamente de las fuentes importantes de fuerzas productivas, introduce la economía de mercado y separa la agricultura de la industria.

La burguesía que rige, a partir de su consolidación posrevolucionaria, los destinos de la sociedad mexicana –gracias al control del aparato estatal- ha instrumentado, desde esas posiciones, proyectos globales y particulares para conformar y organizar a los campesinos de acuerdo a sus objetivos y necesidades.

Cabe mencionar que la participación del Estado mexicano en los planes de desarrollo rural data desde 1940 hasta nuestros días ha respondido a las estrategias que le sirvieron como directriz y que en términos globales se concretan en dos factores:

- 1). Mantener las relaciones sociales de producción capitalista en el campo, haciendo modificaciones que en apariencia atentan contra el sistema (aumento en el número de hectáreas repartidas, destrucción de latifundios, aumento en los fondos de inversión y crédito entre otras), pero que en realidad son modificaciones necesarias para el funcionamiento del sistema capitalista; y

- 2). Legitimar la participación del Estado nacional como único responsable en la conducción y definición socioeconómica y productiva del agro.

Esta segunda función del Estado genera una ideología de esperanza entre los grupos campesinos, ya que ante la posibilidad de resolver sus dificultades de reproducción. Pero como el Estado es el responsable de la ejecución de los planes de desarrollo rural, los campesinos permanecen pasivos y ajenos al mismo y con ello

se fortalece su desmovilización, ante la incapacidad de implementar alternativas viables de desarrollo a favor de su propia condición de clase.

Debe hacerse énfasis en que los planes de desarrollo que el Estado instrumenta no buscan como principal objetivo "Resolver todos los problemas" que aquejan a la mayoría de los campesinos pobres del país. Los planes de desarrollo buscan ante todo mantener las dos funciones antes citadas, aunque para ello y en ciertas circunstancias (sequías prolongadas, agudización de las luchas campesinas, etc.), den algunas prebendas al sector campesino.

Quizás el problema más grave al que se debe enfrentar la reforma campesina, es la pobreza de la inmensa mayoría de los habitantes del campo, especialmente en las regiones inter étnicas. La carencia de recursos para tener alimentación, vestido y casa inciden en la pérdida de la salud, bloquea el acceso a la educación pulverizando los niveles de instrucción requeridos para comprender con celeridad conocimientos y procesos, provoca emigración, contribuye al deterioro del medio ambiente al sobre explotar suelos no todos aptos para la agricultura y reduce la participación social. El Estado deberá poner especial cuidado a este sector marginal, no sólo por el derecho que tienen a una vida digna, al respecto de la identidad cultural y de su espacio histórico-productivo, sino fundamentalmente porque en las regiones de pobreza es donde puede resurgir un acaparamiento de las escasas tierras cultivables reforzando cacicazgos y grupúsculos de poder económico, social y político que serán contrarios al desarrollo sostenido que requiere el país. La posibilidades de capitalización acelerada en las regiones de pobreza no son visibles

a corto ni a mediano plazo. La presencia de acciones como las de PRONASOL, de inversiones públicas dirigidas a crear condiciones para aumentar o diversificar las fuentes productivas, asesoramiento adecuado para que el dinero que fluye a la región de origen de los jornaleros migrantes sea invertido productivamente, rescate de suelos erosionados, reforestación, pero sobre todo, ampliar la participación democrática en los procesos políticos locales, requieren de un amplio y sostenido programa que se ajuste a la realidad de las condiciones regionales. La reforma, aunque llamada campesina, está apostando al capital sobre todo al extranjero, para que sea éste el impulsor de un desarrollo agropecuario empresarial regido por los principios de producción, productividad y competitividad. Una tarea nada sencilla en la que el Estado pretende ser promotor. En los meses subsecuentes de la aprobación de la Ley Agraria, se han realizado esfuerzos para provocar el interés de inversionistas en asociarse con campesinos ejidatarios. Los proyectos que están en marcha y los planeados apuntan a distintas regiones donde existen distritos o tierras susceptibles de riego, de buen temporal, posibilidad de compactación de sistemas y terrenos aptos para el uso de maquinaria agrícola. Ya se habla del proyecto Vaquerías en Nuevo León para cultivar más de ocho mil hectáreas con riego, de negociaciones para crear sociedades con empresas como Unilever, Agroimsa, Herdez, Sanfandila, Bimbo, la experiencia con gamesa, Domecq, Pando y Pepsico, todos proyectos vinculados a productos demandados y que pueden competir en el mercado internacional. La mayoría son agrícolas, otros pecuarios, forestales, hortícolas y desde luego los hay agroindustriales. Las entidades que se mencionan: Guanajuato, Quintana Roo, Sonora, Sinaloa, Nuevo León, Michoacán, Hidalgo, Tlaxcala, Tamaulipas, Chiapas, Aguascalientes y Distrito Federal. Todas donde hay

distritos de riego, buen temporal, superficies planas y posibilidades de compactación ¿Y las regiones campesinas productoras de básicos con tierras cuyas pendientes son superiores al 10%, suelos erosionados, lluvia escasa, parcelas fragmentadas y localidades en terrenos quebrados? Para ellas no hay proyectos de inversión productiva, la esperanza es que sobreviva y se administre con honestidad profesional y financiera el programa de PRONASOL. El futuro del campesino esta en el aire.

El minifundismo ejidal no se reduce a la escasa superficie de la tierra; implica además baja calidad del suelo, cultivo de granos básicos, bajo el empleo de la fuerza de trabajo, carencia de insumos, falta de apoyo crediticios y de asistencia técnica sistemática.

Este sector de productores campesinos tiene garantizada la doble función social que juega dentro del proceso modernizador; garantizar la oferta de fuerza de trabajo abundante y barata para el sector capitalista y, también como legitimador social del Estado mexicano.

Es tan difícil, o tal vez imposible que los campesinos logren adecuarse a los nuevos sistemas productivos y a las nuevas formas de organización y se conviertan en pequeños o medianos empresarios del campo, lo más probable es que al no ajustarse a los nuevos requerimientos estarán condenados a la pobreza y la marginación.

A más de diez años de la reforma al artículo 27 Constitucional, no observamos el panorama que se nos anunció; antes al contrario, se dejan ver sus efectos negativos en el campo mexicano

Hoy, el ejido sigue en el abandono oficial; los ejidatarios y comuneros siguen sin organización para la producción y comercialización de los productos agrícolas, ganaderos y forestales. La importación de granos básicos le ha ganado la carrera a la exportación. No hay la anunciada inversión pública o privada en la agricultura. Tampoco ha llegado la mecanización del campo, cada día hay menos tractores e implementos agrícolas en los ejidos y comunidades. Aumenta la migración del campo a la ciudad y al extranjero. Sigue la explotación infame de jornaleros agrícolas, en su mayoría son indígenas. Los ejidatarios, más que pensar en trabajar o sembrar la tierra, mejor piensan en venderla. No hay asistencia técnica al campo. Han disminuido los campos experimentales de investigación agropecuaria. La cobertura de crédito de la banca de desarrollo ha disminuido considerablemente. Se está presentando la acumulación simulada de tierras en manos de unos cuantos, entre otros aspectos.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución marcó el fin de la distribución agraria de tierras para abrir la puerta a la privatización de ejidos y comunidades y la apropiación del territorio nacional por las corporaciones internacionales. De esta forma, el sentido original del artículo y la ley vigente ha sido profundamente modificado. Tales cambios se enmarcan en una amplia política que ubica su

esperanza en la inversión extranjera y que subordina constantemente a nuestro país a la estrategia norteamericana.

El Tratado de Libre Comercio parece ser la meta para el grupo en el poder. Para hacerlo posible, han pasado por encima incluso de aquellos preceptos que hasta ahora han sido las bases de nuestra nación, abandonando los avanzados principios de derechos sociales contenidos en la carta magna, ocasionando :

- a. La pérdida de la soberanía y autosuficiencia alimentaria, a lo que nos conduce la política de liberalización y apertura, lo cual ofrece una ventaja para los cultivos comerciales para la exportación, en detrimento de los granos básicos y oleaginosos.
- b. El desmantelamiento de toda la promoción, financiamiento, comercialización, concesión de insumos y de precios de garantía que hicieron posible el desarrollo agrícola de los años pasados.
- c. La entrega completa del sector primario al gran capital nacional e internacional.
- d. La remoción de la protección de los derechos de los ejidatarios, los propietarios de las tierras comunales y los indígenas. Las reformas al artículo 27 de nuestra Constitución pone en riesgo las propiedades comunales indígenas, causando no sólo un desorden económico sino también un peligro real de desaparición de estas comunidades indígenas, comunidades que tienen, en estas propiedades comunales, la vida y el alimento de sus culturas.

Es evidente y comprobable que los resultados de estas regulaciones no han sido traducidas en beneficios reales. En el sector agropecuario, el mercado de tierras no han sido liberados; si bien las reformas pretenden desarrollar las unidades medianas de explotación, lo que se puede observar es una marcada tendencia a los minifundios.

La reforma Constitucional Agraria de 1992, no atiende a los propósitos nacionales de los mexicanos y muchos menos a los intereses o aspiraciones de la gente del campo; más bien, atiende a un proyecto neoliberal a largo plazo, orientado por las políticas económicas del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de desarrollo, entre otros consorcios financieros.

La reforma del artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, decretadas en los primeros meses de 1992, cancelan el contrato social agrario de la revolución mexicana y abren las venas del segmento social más pobre e indefenso de la población rural, al suprimir el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad ejidal y comunal, y al permitir la concentración de la tierra en enormes haciendas por acciones

El proyecto neoliberal de reforma del artículo 27 Constitucional anunció como su objetivo esencial revertir el creciente minifundio en el campo con el fin de estimular una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad.

Revertir el minifundio significa facilitar la concentración de la tierra en grandes y gigantescas unidades de producción que, en el marco del proyectado Tratado de Libre Comercio, aprovechen las economías de escala en un régimen de economía abierta.

Los análisis hechos por científicos sociales acerca de las repercusiones de las reformas al artículo 27 Constitucional sobre el sector campesino se inscriben fundamentalmente en dos grandes vertientes:

- a. la de aquellos que consideran que a raíz de las reformas se produciría una venta masiva de tierras ejidales y que se desarticularía el sector social del campo;
- b. Por el otro lado la vertiente de los especialistas ligados con el sector oficial supone que gracias a las reformas fluirá la inversión privada hacia el campo y éste se capitalizará.

Para la primera posición es claro que las modificaciones al artículo 27 Constitucional, la nueva ley agraria, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, son golpes dirigidos a desarticular el sector social del campo, que representa al 87% de los productos agrícolas.

Los factores que afectan negativamente la propiedad social son: la cancelación del reparto agrario, el derecho de las sociedades mercantiles para ser

propietarias de tierras ejidales de uso agropecuario y forestal, la privatización y venta del ejido.

La preocupación relevante es la desamortización de las tierras del sector social y, la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (PROCEDE)

También se considera que; no ha habido aún un vuelco en la propiedad territorial, pero sin duda se ha agudizado la crisis de rentabilidad en todo el sector agropecuario y particularmente entre los pequeños y medianos productores de carácter campesino, para los que el deterioro del balance económico no es sólo un problema de acumulación sino directamente de subsistencia.

Parece evidente que no se han cumplido las previsiones críticas ni los vaticinios optimistas; es probable que a corto plazo no se modifique radicalmente la situación en el campo.

Sin embargo, consideramos que, esas reformas modificarán la estructura agraria mexicana en forma parcial y localizada cuando menos a mediano plazo.

La esencia de las modificaciones al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria es la desamortización de las tierras entregadas a los campesinos por el proceso de reforma agraria, para que éstas pasen a sectores de la economía considerados por el gobierno como más dinámicos y rentables.

Por ello, las modificaciones al artículo 27 Constitucional, la nueva Ley Agraria, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, son golpes dirigidos a desarticular al sector social del campo, que representa al 87 por ciento de los productores agrícolas.

¿Cuáles son los elementos de la reforma que afectan negativamente a la propiedad social? Entre otros, la cancelación del reparto; el derecho de las sociedades mercantiles para ser propietarias de tierras ejidales de uso agropecuario y forestal; la privatización y venta del ejido; la posibilidad de que el capital extranjero se apropie de tierras mexicanas; el desconocimiento del patrimonio familiar de las parcelas y con ello el desamparo de la mujer campesina.

Lo relevante es la desamortización de las tierras del sector social y, en consecuencia, creemos que lo preocupante es la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos ejidales y solares urbanos (procede), pues éste es parte de una política que tiene tres movimientos:

1. la titulación parcelaria de los recursos del ejido.
2. El paso al "pleno dominio".
3. La pérdida de las tierras.

Si el Procede estuviera ubicado en el marco de una reforma campesinista la titulación de sus parcelas no implicaría ningún problema; pero el Procede se

encuentra enmarcado en una legislación agraria privatizadora, que tiene como finalidad de transferir los recursos campesinos a otros sectores de la economía.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El artículo 27 Constitucional, como parte de la Constitución Política de 1917, tuvo su origen en la lucha armada iniciada en 1910.

**SEGUNDA.** El Estado liberal realizó la reforma constitucional que permitiera la recomposición del agro en una nueva reforma agraria. Debido a la baja productividad del Ejido y a la falta de financiamiento para el campo mexicano.

**TERCERA.** La premisa de la reforma constitucional, no es el reparto de la tierra como medio de justicia social, sino el desarrollo económico anclado en la capacidad empresarial de los individuos. Se crea un nuevo orden generador para impulsar la inversión y desarrollo agroempresarial.

**CUARTA.** Al entregarles en propiedad la tierra a ejidatarios y campesinos, se abre la posibilidad de vender las tierras y la asociación empresarial permitiendo la apertura de la inversión extranjera, creando las condiciones de una reforma capitalista en el campo.

**QUINTA.** Se desplazó hacia el terreno de la ilegalidad la demanda de reparto de tierras, argumentando el agotamiento de superficies disponibles para tal fin y la improductividad del minifundismo, consecuencia de la fragmentación propiciada por el reparto agrario.

**SEXTA.** Se redefine la naturaleza de la propiedad ejidal, ésta se puede enajenar lo que crea el acaparamiento de tierras en pocas manos: el latifundismo

**SÉPTIMA.** La reforma agraria es un proceso del desarrollo capitalista, cuyo proyecto fue diseñado a fines del siglo XVIII, se puso en práctica durante el XIX, logró consolidarse en la presente centuria y hoy cristaliza la estrategia del futuro agropecuario empresarial.

**OCTAVA.** La reforma constitucional en materia agraria, comprendió los siguientes rubros:

- A. La creación de los Tribunales Agrarios.
- B. La creación del PROCEDE.
- C. La posibilidad de convertir en propiedad privada el ejido y las parcelas.

**NOVENA.** Los elementos de la reforma que afectan negativamente a la propiedad social. Entre otros:

- A. la cancelación del reparto;
- B. El derecho de las sociedades mercantiles para ser propietarias de tierras ejidales de uso agropecuario y forestal;
- C. La privatización y venta del ejido;
- D. La posibilidad de que el capital extranjero se apropie de tierras mexicanas;
- E. El desconocimiento del patrimonio familiar de las parcelas y con ello el desamparo de la mujer campesina.

**DÉCIMA.** La esencia de las modificaciones al artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria es la desamortización de las tierras entregadas a los campesinos por el proceso de reforma agraria, para que éstas pasen a sectores de la economía considerados por el gobierno como más dinámicos y rentables. Por ello, las modificaciones al artículo 27 Constitucional, la nueva Ley Agraria, la

Ley forestal, la ley de aguas, son golpes dirigidos a desarticular al sector social del campo, que representa al 87 por ciento de los productores agrícolas.

**DÉCIMA PRIMERA.** Otra consecuencia de la reforma fue una desburocratización, porque el Estado dejó de tener el control sobre el reparto agrario, y el control sobre los campesinos y comuneros.

**DÉCIMA SEGUNDA.** La reforma constitucional al artículo 27 constitucional, fue perjudicial a los campesinos mexicanos, porque origina marginación, venta y abandono de las tierras comunales

Se rompió el sistema de Estado providencia por el neoliberalismo y se Perjudicó a los campesinos:

- A. Porque se terminó el reparto agrario.
- B. Se dejó a la clase campesina desamparada a las fuerzas del mercado. Lo que trae la venta masiva de las tierras, lo que provocó: Que los Ejidatarios perdieran sus tierras, y se volvieran peones a veces de sus propias tierras, la inmigración o bracerismo y proletarización de campesinos en las ciudades sin preparación técnica.

Y se benefició a los capitalistas porque:

- A. Se crean latifundios.
- B. Existe posibilidad de las transnacionales y grandes capitales de adquirir buenas tierras a precios bajos. Bajo mecanismos comerciales a través de Sociedades mercantiles, terminando con la naturaleza social del derecho agrario.

- C. La obtención de mano de obra barata, por parte de los antiguos ejidatarios. Que se emplean a cualquier sueldo tanto en el campo como en la ciudad.

## PROPUESTAS

El problema de la tierra para los campesinos sigue siendo motivo de lucha y generador de conflictos armados y no armados que necesariamente se tendrán que resolver suprimiendo la propiedad privada como derecho absoluto e imponiéndole a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, como lo señala el propio artículo 27 constitucional.

Debe reformarse el artículo 27 constitucional para rescatar el espíritu original del constituyente de 1917, para los siguientes efectos:

1. La protección de la tierra y del territorio de los pueblos indígenas.
2. La inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las tierras ejidales y comunales.
3. La incorporación de las normas del convenio 169 de la OIT en la legislación agraria.
4. El acceso a la tierra a mujeres y hombres que carezcan de ella, a través de la dotación y ampliación.
5. El fraccionamiento de latifundios para satisfacer las necesidades agrarias y la prohibición de que las sociedades mercantiles y los bancos sean propietarios de tierras.
6. La restitución de tierras, bosques y aguas a los pueblos indígenas.

7. Declaración de nulidad de los contratos de compra-venta de tierras comunales y ejidales, realizados con motivo de la reforma al artículo 27 constitucional.
8. El aprovechamiento y conservación por parte de los pueblos indígenas de los recursos naturales existentes en sus territorios.
9. La realización de un censo agrario con la participación de todos los involucrados en el régimen de tenencia de la tierra, especialmente los indígenas, en coordinación con los funcionarios correspondientes.
10. El disfrute en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.
11. La resolución del rezago agrario conforme a lo que establece el artículo 3 transitorio de la ley agraria y la fracción X del artículo 27 anterior, vigente para los expedientes en trámite, lo que implica sentencias favorables a los solicitantes de tierra.
12. La regulación del aprovechamiento a través de concesiones de recursos naturales existentes en territorios indígenas que deberán contar con la aprobación de las autoridades internas de más alto nivel y de asambleas calificadas de las comunidades involucradas.
13. La nueva reforma al artículo 27 Constitucional debe terminar con su sentido individualista, con el latifundio, con la desprotección jurídica de la propiedad social y con la libre circulación mercantilista de las tierras ejidales y comunales, y volver a reconocer los derechos jurídicos y políticos que ahora les niegan a campesinos e indígenas, incluyendo normas de carácter tutelar para la defensa de sus derechos colectivos.

## BIBLIOGRAFÍA.

CALVA , José Luis. La disputa por la tierra. Fontamara, México, 1991.

CASO, Ángel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México 1983.

CORDOBA, Arnaldo. Ideología de la Revolución Mexicana. Editorial Era. México. 1988.

CHAVÉZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México. 1999.

CHEVALIER, Francois. La Formación de los Latifundios en México. (1521-1824). Editorial Trillas. México. 1990.

DE IBARROLA, Antonio. El Problema Agrario. Editorial Porrúa. México. 1991.

DE GRAMMONT, H.C. Coordinador. Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano. Plaza Valdés Editores. México.1996.

FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1982.

HINOJOSA ORTIZ, José. El Ejido en México. Centro de Estudios históricos del agrarismo en México. 1983.

LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.. México. 1996.

LUNA ARROYO, Antonio. El Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1990.

LUNA ARROYO, Antonio y Alcerreaga G. Luis. Diccionario de Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1988.

MACÍAS Y ZARAGOZA, Ruth y José Luis. El Desarrollo Agrario de México y su marco Jurídico. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México. 1995.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México. 1987.

MEJÍA FERNÁNDEZ, Mario. Política Agraria en México en el siglo XIX. Siglo XXI Editores México. 1979.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1980.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa. México. 1986.

PAZOS, Luis. La disputa por el Ejido. Editorial Diana. México. 1992.

REYES COUTURUER, Elio. Alcalá Delgado, Luz María Brunt Rivera y María de la Luz Parceró López. Campesinos, Artículo 27 y Estado Mexicano. Editores Plaza y Valdés. México. 1996.

RINCÓN SERRANO, Romeo. El Ejido Mexicano. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México. 1988.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Editorial Mc. Graw Hill. México. 1998.

ROMEO POLANCO, Emilio. Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano hacia el año 2000. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. México. 1994.

RUÍZ MASSIEU, Mario. Derecho Agrario. UNAM. México. 1990.

RUIZ MASSIEU, Mario. Teorías de Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1985.

SALINAS DE GORTARI, Raúl. Agrarismo y Agricultura. Comité de la Biblioteca de la Cámara de Diputados LIII Legislatura. CEHAM. México. 1988.

SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México. 1988.

ZEPEDA, Guillermo. Transformación Agraria. Miguel Ángel Porrúa y Centro de investigaciones para el desarrollo. México. 2000.

### **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 2003

Ley agraria. Porrúa. México. 2003

Ley orgánica de los tribunales agrarios. Porrúa. México. 2003.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Porrúa. México. 2003.

Reglamento interior de los Tribunales Agrarios. Porrúa. México. 2003.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Porrúa. México. 2003.

Reglamento de la ley agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural. Porrúa. México. 2003.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Porrúa. México. 2003.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Porrúa. México. 2003.

Reglamento de la Ley Agraria para fomentar la Organización y desarrollo de la mujer campesina. Porrúa. México. 2003.