

Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho Agrario mexicano*

RUBÉN GALLARDO ZÚÑIGA

Dentro del marco del Diplomado en Derecho Agrario, tengo el honor de participar en esta ocasión, teniendo como propósito tratar algunos de los aspectos más significativos del Artículo 27 constitucional que, sin duda, es el basamento del nuevo Derecho Agrario en México.

Antes de iniciar el tema, quiero agradecer ampliamente a quienes han hecho posible la realización de este importante evento académico, particularmente al Lic. Cuauhtémoc Ojeda Rodríguez, Rector de esta prestigiada Universidad, al Dr. Isaías Rivera Rodríguez, Procurador Agrario, quienes representan a las instituciones que han impulsado la realización de este significativo evento.

Igualmente, agradezco a René Segura Ricaño, Director de la Facultad de Derecho; Porfirio Villafaña Domínguez, Coordinador de Diplomados, y a Francisco Cañada Melecio, Delegado de la Procuraduría Agraria (PA) en el estado.

Génesis e importancia del Artículo 27 constitucional

ASPECTOS GENERALES

Congruente con el movimiento que le dio origen en 1910, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge los postulados sociales de la Revolución Mexicana, elevándolos a nivel de “garantías”, en favor de campesinos y obreros, de acuerdo con lo señalado por los artículos 27 y 123, respectivamente.

El Artículo 27 da soporte formal al actual Derecho Agrario, por ende, en este tema se habrá de considerar dicho precepto a partir de 1917, así como algunos comentarios a diversas modificaciones o reformas que en materia agraria se

* Conferencia dictada en el Diplomado en Derecho Agrario en la Universidad de Guanajuato. Este artículo se publicó en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, núm. 22, enero-abril de 2003.

han promulgado, desde luego la de 1992, en la que por cierto, no solamente se reformó dicho precepto, sino también hubo transformaciones en lo social, económico, político y social en México.

Es indiscutible que la regulación sobre la propiedad no solo por parte del Estado, sino con la oportunidad de respetar la comunal (creada desde tiempo inmemorial) y de dotar de tierras al ejido, permitió lograr la tan anhelada paz social en nuestro país. No se puede soslayar la importancia de la Ley del 6 de enero de 1915, a la que se puede señalar como el acta de nacimiento del Derecho Agrario ya que sirvió de base al Artículo 27 constitucional en 1917.

Durante los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide, hoy de la República, en la ciudad de Querétaro, se celebró el debate de dicho artículo, se dice, y con razón, que no solamente es el que requirió de mayor tiempo, sino el de mayor importancia.

El diputado Pastor Rouaix, quien participara de manera importante en la conformación de este artículo, en su obra intitulada *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, señaló lo siguiente:

...El debate del Artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque, al comprender su deficiencia, se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasto y más trascendental, que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso de Querétaro...

Respecto a su importancia, el propio autor deja constancia de ello en los términos siguientes:

...El Diputado Andrés Magallón, como portavoz del Congreso en masa, sostuvo en la tribuna la urgencia de que el dictamen de la Comisión sobre el Artículo 27, fuera puesto a debate inmediatamente. Comenzó haciendo alusión a una conversación privada del Ing. Palavicini con algunos diputados, en la que sostenía que la cuestión agraria, tan delicada, no debería ser tratada por el Constituyente, sino que debía dejarse al futuro Congreso de la Unión, lo que provocó un ligero altercado personal entre ambos, prevaleciendo la sujeción del C. Magallón para que fueran dispensados los trámites reglamentarios, la que mereció la aprobación de la Asamblea. Como una demostración del vehemente deseo que en ella reinaba, fue la

iniciativa presentada por los diputados Lic. Alberto Terrones Benítez y Gral. Heriberto Jara, en la que pedía “que se constituyera el Congreso en sesión permanente hasta el final de las labores, a fin de tratar todo cuanto problema quede pendiente, comenzando por la cuestión agraria”.

A manera ilustrativa se cita el pronunciamiento de alguno de los diputados constituyentes:

...El C. Bojórquez: Señores Diputados: En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que, si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra (...) Sabemos perfectamente desde dónde ha venido presentándose este problema: en los tiempos de la dictadura, los grandes propietarios eran no solo dueños de la tierra, sino también eran los dueños de los hombres; durante la revolución maderista, se escribió mucho en contra de las citadas instituciones y sabemos perfectamente las ligas tan estrechas que mantenían los prefectos políticos y los presidentes municipales con los grandes terratenientes.

(...)

En mi concepto, el decreto del 6 de enero de 1915, fue uno de los que trajeron el mayor contingente porque era una consecuencia, era la respuesta a esa interrogación eterna de los pueblos, de los pueblos que han querido sus ejidos; pero en la cuestión agraria no hay que ver simplemente por la restitución de los ejidos a los pueblos; tenemos, como dice el proyecto, que crear, que fomentar la pequeña propiedad, y la mejor manera de fomentarla será dando facultades a las legislaturas de los estados para que puedan verificar la reglamentación de los títulos de muchos grandes terratenientes e implantar por todos los medios posibles la mejor ley para la fundación de colonias agrícolas, porque si creamos simplemente la pequeña propiedad no habremos obtenido el objeto; necesitamos llevar a los agricultores la idea de la asociación, necesitamos enseñanzas para fomentar entre ellos el ahorro, hacer que entre los pequeños agricultores se formen asociaciones y lleguen a constituirse verdaderas sociedades cooperativas agrícolas... *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, Querétaro, 29 a 31 de enero de 1917.

INICIATIVA DE REFORMAS (1991-1992)

No pocas han sido las reformas que el Artículo 27 constitucional ha experimentado a lo largo de 80 años, sin embargo, la más profunda, sin temor a equivocarnos, es la propuesta por el Presidente Salinas de Gortari, que fue presentada el 7 de noviembre de 1991, la que en lo conducente encontró su punto de partida en lo siguiente.

Con el objeto de poner en marcha la transformación integral del campo mexicano, y de acuerdo con lo expuesto en su *III Informe de Gobierno*, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito central de llevar más justicia y libertad al campesino mexicano. Mayor justicia porque a través de ella impulsará oportunidades productivas y ampliará las posibilidades de que los campesinos tengan acceso a un ingreso digno, y mayor libertad porque permitirá al campesino decidir, en el marco jurídico en el que actúan todos los mexicanos, la forma de producir y organizarse que más le convenga.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y la sociedad que está contenida en la propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo.

PROBLEMÁTICA EN EL CAMPO

El documento referido señala algunos de los problemas más sentidos en el campo, entre ellos podemos comentar que en las últimas décadas, en las distintas formas de propiedad: ejidal, comunal y pequeña propiedad, se ha llegado al minifundio, lo que provoca falta de incentivos, retraso tecnológico, baja productividad y, por ende, bajos ingresos y el fenómeno de la migración del campo a la ciudad.

En concordancia con lo anterior, se han venido presentando prácticas de usufructo o cualesquiera de los contratos de aprovechamiento de las tierras

ejidales y comunales, hasta antes de la reforma, contrarios a la norma jurídica; actualmente se han incorporado en la Ley Agraria (LA), como se anotará más adelante.

DEL REPARTO AGRARIO

Respecto al reparto agrario contemplado en el Artículo 27 constitucional y las reformas mencionadas, se consideró como una meta cumplida, lo siguiente:

...Esta acción era necesaria y fue posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que el territorio es el mismo. Ya no hay tierras afectables para satisfacer una demanda abierta, prescrita hasta ahora en la legislación y fomentada por el crecimiento demográfico. Repartir en el papel pero no en la realidad provocaría desaliento y no daría oportunidades a los campesinos de México. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario son ya tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917 (...) tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas e inhibe la inversión de la actividad agropecuaria, disminuyendo, con ello, productividad e ingresos al campesino. *Iniciativa de reformas al Artículo 27.*

He sostenido anteriormente, que el reparto masivo de tierras se ha constituido como una de las políticas sociales en favor no solo de los hacedores de la Revolución Mexicana, sino de quienes han requerido de una porción de tierra para lograr el sustento de la familia campesina, creándose, en consecuencia, el ejido y reconociéndose y/o titulándose, en su caso, las tierras de las comunidades dando origen a la propiedad social.

DE LA JUSTICIA AGRARIA

Si bien es cierto que históricamente se ha tenido en nuestro país una autoridad agraria, también lo es que esta ha tomado su estatura desde el punto de vista administrativo (recuérdese la magistratura agraria), encabezada por el Presidente de la República como la suprema autoridad agraria; sin embargo, la reforma estimó como "...indispensable incorporar las controversias sobre tierras en el campo al régimen normal de justicia ordinaria que impartan nuevos tribunales federales en la materia..." De este modo, la reforma propone la

instauración de los Tribunales Agrarios. Con ello se atendería un caro anhelo o reclamo de justicia impartida por una instancia jurisdiccional propiamente dicha, y se marcaría el fin de la acumulación de las funciones encomendadas al jefe del ejecutivo como máxima autoridad en la materia.

Por otra parte, el documento sostenía que la modernización del campo empieza con la revisión del marco normativo de su funcionamiento, haciéndose necesario atender otras aristas. Por ende, dicha reforma contempló, en todo momento, buscar el aumento de la productividad, producción y niveles de vida en el campo.

REUNIÓN CON DIRIGENTES CAMPESINOS

Las voces de los dirigentes campesinos y quizá de los principales actores sociales del campo (ejidatarios y comuneros), se han agrupado y constituido en el Congreso Agrario Permanente, en él participan actualmente organizaciones. Con sus dirigentes, el Presidente de la República sostuvo reunión de trabajo el 14 de noviembre de 1991, en la que sostenía: “...Hoy es tiempo de aprovechar una larga y rica experiencia rural de convivencia y de producción que hemos acumulado en este siglo. El campo nos exige una respuesta clara, profunda, respetuosa de los campesinos, congruentes con los objetivos de las luchas agrarias de nuestro país...”

Añadía:

“...He hablado con los auténticos luchadores agrarios, con los dirigentes campesinos de arraigo y me han dicho: el campo ya no puede seguir como está; tiene que haber cambios en el campo. Quieren un cambio que abra oportunidades, pero también que sea integral; que traiga consigo apoyos, recursos, inversión en infraestructura y, sobre todo, resolución a sus demandas, a los rezagos acumulados en muchas décadas (...) Esta es la realidad del campo mexicano y no deja lugar a dudas; hay mucha injusticia y pobreza en el campo...”

Con el objeto de formular la perspectiva de la transformación integral del campo, se precisaron diez puntos que son los siguientes:

1. La reforma promueve justicia y libertad para el campo;

2. La reforma protege al ejido;
3. La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio;
4. La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio;
5. La reforma promueve la capitalización del campo;
6. La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios;
7. Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo;
8. Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura;
9. Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, y
10. Se resuelve la cartera vencida con el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y se aumentan los financiamientos al campo.

Finalmente, sostenía el jefe del Ejecutivo que: “...Quienes critican el cambio, proponen en el fondo que se mantenga la pobreza y la miseria de millones de campesinos. El inmovilismo es sinónimo de conservadurismo y ante la miseria del campesino es inaceptable. Atar al campo a fórmulas agotadas, impide alcanzar los grandes objetivos de nuestras luchas agrarias...”

SECTOR EMPRESARIAL

En el campo, como se han librado las más cruentas luchas de la historia de México, antes y después de la Conquista, la Independencia, la Revolución y en los últimos años, la tierra ha sido factor de identidad y sustento para la familia campesina, ya sea en ejidos o comunidades; al final hemos visto cómo se creó la propiedad social, la cual llegó a encontrarse en un inmovilismo en ocasiones y, en otras, cayó en un mercado o venta ilegal de tierras.

La reforma que se comenta no solamente impactó el marco legal agrario, también provocó una verdadera modificación o transformación en lo social, económico y político en nuestro país.

Fueron muchas las voces que se pronunciaron en pro y en contra de la reforma, un aspecto era importante: el campo mexicano no únicamente estaba envejeciendo, motivado en gran medida por el fenómeno migratorio sino, ade-

más, el reparto agrario que por décadas fue uno de los aspectos centrales de los gobiernos posrevolucionarios había llegado a su conclusión.

Sobre el campo, el sector empresarial, encabezado por el Consejo Nacional Agropecuario, a través de estudios e investigaciones, buscó explicar el origen y tendencias generales de la problemática del sector agropecuario (que no agrario, pero sí con una íntima relación), así como criterios de una posible solución.

El sector empresarial sostenía en el documento *Propuestas del Sector Empresarial para la Reactivación Productiva del Campo Mexicano*, publicado en abril de 1990, que su finalidad era aportar elementos que permitieran una reactivación del campo mexicano. De manera importante algunas de las propuestas a la postre quedaron plasmadas en la reforma que a continuación se cita.

Decreto de reformas (del 6 de enero de 1992)

DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Decreto por el que se reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

La Comisión permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; XV y XVII; adicionados los párrafos

segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Art. 27.

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

I a III.

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

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

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

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

V.

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII y IX.

X. (Se deroga).

XI. (Se deroga).

XII. (Se deroga).

XIII. (Se deroga).

XIV. (Se deroga).

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

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

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

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

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

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

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

XVI. (Se deroga).

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

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

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

XVIII.

XIX.

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

por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. .
.....
XX.

Transitorios

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

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

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

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

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

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. México, D.F., a 3 de enero de 1992. Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente. Sen. Gustavo Salinas Íñiguez, Secretario. Dip. Luis Felipe Bravo Mena, Secretario. Rúbricas.

Finalmente, han sido diversas las reformas y adiciones al Artículo 27 constitucional sumando hasta el momento 15; sin embargo, no todas han tenido una vinculación directa con la materia agraria (de tierras). Por su importancia, hago mención de la reforma del 12 de febrero de 1947, por la que se determinó la unidad individual de dotación de 10-00-00 ha, pero sobre todo porque se instituyó el amparo agrario, elevándose consecuentemente a rango constitucional el límite de la pequeña propiedad. Y, desde luego, como lo señalé, la reforma del 6 de enero de 1992 ha sido la más profunda en la materia, lo que nos permite, hoy en día, contar con una nueva cultura e institucionalidad agrarias.

Actividad transitoria

Son diversos los efectos que produjo la reforma, sin embargo, como actividad transitoria propiamente se consideró al rezago agrario que tiene su fundamento en los artículos terceros transitorios del Decreto que reformó el Artículo 27 constitucional y de la LA.

Podemos entenderlo como los expedientes de las diversas acciones en las que no se haya emitido una resolución definitiva con apego a la normatividad agraria con la que se hubieren instaurado, lo más reciente, sin duda, son aquellos que se iniciaron al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria, por ejemplo: la restitución de tierras, bosques y aguas, la dotación de tierras, la ampliación de ejido o la creación de nuevos centros de población ejidal, entre otras (conocidas como acciones de tierras); también se puede hablar de las privaciones de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, reconocimiento de derechos agrarios, vía acomodo de campesinos o por apertura de tierras al cultivo.

En las primeras acciones, el Cuerpo Consultivo Agrario debía poner en estado de resolución los expedientes y turnarlos a los Tribunales Agrarios. Por lo que se refiere a los asuntos competencia de las comisiones agrarias mixtas,

estas remitirían todos los asuntos en el estado en que se encontrarán una vez instalados los Tribunales Unitarios Agrarios.

Hoy en día, se cuenta por primera vez con Tribunales dotados de plena autonomía y jurisdicción: un Tribunal Superior y 49 Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos por distritos en todo el territorio nacional; por cierto, ellos vienen a sustituir a la Magistratura Agraria.

Finalmente, por su importancia, se transcribe el contenido del artículo tercero transitorio del Decreto de reformas del Artículo 27 constitucional:

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

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

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

Realidad y perspectivas del nuevo Derecho Agrario

ANTECEDENTES

El tema de la tierra, sin duda, motivó a lo largo del siglo xx el nacimiento del Derecho social y, por ende, de la seguridad social, en ella incluimos a la clase obrera, como lo señalé.

Han sido diversos los acontecimientos que la materia agraria tiene inscritos, desde 1810 con el inicio de la Guerra de Independencia; en 1910, con la Revolución Mexicana, y actualmente, con la reforma constitucional al Artículo 27 de 1992, como lo referí en el apartado anterior. En ella nos encontramos con una nueva cultura e institucionalidad agraria.

Antes de hablar del ejido como columna vertebral del campo mexicano, permítanme referir la definición de Derecho Agrario, el que podemos entender como el conjunto de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia de carácter social tendentes a regular las diversas formas de propiedad en el medio rural, así como su producción, distribución y comercialización de sus productos.

EL EJIDO Y LA COMUNIDAD COMO RÉGIMEN DE PROPIEDAD SOCIAL

Antes de abordar el tema sobre la propiedad social en nuestro país, es importante mencionar que como resultado de la Revolución Mexicana y, posteriormente, con la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, se inició la política de reparto agrario, lo que permitió que actualmente se cuente con 27 600 ejidos y el reconocimiento de 2 500 comunidades.

El ejido se ha constituido como el eje rector de la reforma agraria de este país; al respecto, es importante referir algunos aspectos que se han presentado a partir del momento en que se establece jurídica y materialmente; la competencia se surtía a favor del Presidente de la República como máxima autoridad en la materia, encabezaba por la llamada Magistratura Agraria; en ella intervenían, además, los gobernadores de los estados, Secretarios de Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otros.

Por su parte, la comunidad es la propiedad más antigua que existe en nuestro país, se presentó desde la sociedad azteca mediante el *calpulli* y el *altepetlatli*. Durante la Conquista hubo el reconocimiento, expidiendo incluso los títulos correspondientes.

Como consecuencia de la aplicación de las Leyes de Colonización expedidas a partir de 1876 y años siguientes, se presentaron muchos despojos en contra precisamente de comunidades, de ahí que en los dos grandes movimientos que han existido en México: Guerra de Independencia y Revolución, se pronun-

ciaron por lograr la restitución de las tierras a favor de las comunidades que habían sido despojadas de ellas.

Considerada como propiedad social por sus características a partir de su constitución, y por las limitaciones impuestas hasta antes de la reforma constitucional de 1992, como son: ser inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles; sin embargo, actualmente dichos principios o limitaciones se han modificado dejando al ejidatario plena libertad para decidir su propio destino respecto al derecho agrario que tiene reconocido; por lo que se refiere a los comuneros tienen también la posibilidad de disponer de alguna manera de los derechos que les corresponden, aunque es importante señalar que para la comunidad existen algunas limitaciones considerando que en muchas de ellas no existe el parcelamiento como sucede en los ejidos.

Con el cambio constitucional de 1992 se crearon nuevas bases jurídicas para dejar atrás los conflictos por la tierra entre hermanos. Con esa reforma los ejidatarios y comuneros han dejado de ser usufructuarios para convertirse en propietarios de sus terrenos.

El paso siguiente ha sido establecer, con el acuerdo de los propietarios sociales de la tierra reunidos en asambleas libres, los límites de cada ejido y cada comunidad. Con la definición exacta de dichos límites se certifican los derechos de cada núcleo agrario, sujeto agrario y vecindado sobre las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos.

Por otra parte, apoyar la regularización de la propiedad social mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) ha sido uno de los compromisos más importantes del gobierno. Porque la base principal para que el campo pueda trabajar y desarrollarse en armonía es la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra.

Nueva cultura e institucionalidad agrarias

A partir de la Ley del 6 de enero de 1915, se estableció la Comisión Nacional Agraria, compuesta por nueve personas, así como las Comisiones Locales Agrarias. Con ello surge la primera “autoridad” en la materia, la que conoció de los diversos trámites en la política de reparto agrario, dando paso posteriormente

al Departamento Agrario en 1934, año en que se promulgó el primero de los tres códigos agrarios (1934, 1940 y 1942).

Mediante decreto de diciembre de 1974 se creó la Secretaría de la Reforma Agraria, instancia que se constituyó como el apoyo del Presidente de la República para tomar conocimiento de las diversas solicitudes de las acciones agrarias de tierras, la realización de los trabajos de campo necesarios, elaboración y aprobación, en su caso, de los dictámenes y la elaboración de los proyectos de Resolución Presidencial y, una vez publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, ejecutarla.

No obstante, la existencia por varias décadas de la Magistratura Agraria, a partir de la reforma se suprime dicha instancia administrativa dando paso a la creación de Tribunales Agrarios y de la PA.

Tribunales Agrarios

El viejo anhelo del General Emiliano Zapata que, en noviembre de 1911, a través del Plan de Ayala señaló en el artículo 6° que al triunfo de la Revolución se habrían de establecer tribunales especializados, transcurrieron 81 años para que ese ideal se cumpliera.

Hoy en día, la fracción XIX del Artículo 27 constitucional contempla la creación de los Tribunales Agrarios: existe un Tribunal Superior y 49 Tribunales Unitarios distribuidos por Distritos en todo el territorio nacional, están dotados de plena jurisdicción y autonomía; a ellos se les puede considerar como la autoridad sustituta en materia agraria.

Procuraduría Agraria

Por otra parte, para buscar el equilibrio en el medio rural respecto de la administración e impartición de justicia agraria, se estableció la PA con el objeto de atender la solicitud de atención de los distintos sujetos agrarios, a quienes se les puede proporcionar asesoría, orientación, realizar gestión administrativa, representación en juicio, así como conocer de las distintas quejas o denuncias que se presenten por la irregularidad cometida por servidores públicos en contra de sus derechos agrarios.

Además de lo anterior, tiene conocimiento para atender los trabajos del PROCEDE, cuyo propósito es la regularización de las tierras de carácter ejidal y, en los últimos tiempos, se han incorporado también a las comunidades.

De igual forma, tiene una función muy importante a cumplir como es la organización y capacitación, este, sin duda, puede constituirse como el escenario que permita un desarrollo rural sustentable que puede favorecer el crecimiento de la familia campesina y, en el mediano y largo plazos, lograr efectos positivos en la balanza de pagos, entre otros rubros.

Sociedades rurales

La reforma constitucional tuvo como uno de sus objetivos fundamentales lograr en el campo mexicano un desarrollo rural sustentable, además de alcanzar mejores condiciones de vida para ejidatarios, comuneros y sus familias, entre otros sujetos de derecho agrario. Al respecto, el Artículo 27 constitucional señala en su párrafo cuarto lo siguiente:

...La Ley con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras...

Es importante mencionar que los propios núcleos de población pueden constituir figuras jurídicas para la producción, tal es el caso de las uniones de ejido, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural y uniones de sociedades de producción rural. De igual forma se pueden crear sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

La LA establece en el Título Cuarto (arts. 108 al 113), los diversos tipos de sociedades rurales; como a partir del artículo 125 y hasta el 133 lo relativo a estas últimas.

Respecto a las primeras de las personas morales señaladas, se crean para buscar que, con la participación de dos o más ejidos, comunidades o las personas que las integren, tengan como objetivo común coordinar acciones en actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización o bien aquellas que permitan el desarrollo de sus integrantes, siempre y cuando no estén prohibidas por la Ley.

Ombudsman agrario

MARCO LEGAL

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- a. El artículo 102 constitucional, inciso b, dispone el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos de niveles federal y local, que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos.
- b. En los párrafos primero y tercero de la fracción XIX del Artículo 27 constitucional se dispone, respectivamente, que: con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS

DISPOSICIONES LEGALES

- a. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Artículo 30. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas

con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del poder judicial de la federación.

b. Ley Agraria

Artículo 136. Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

Fracción IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.

Fracción VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

Fracción X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité (*sic*) de vigilancia.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

a. Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Artículo 17. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 6º, fracción II, inciso a, de la Ley, se entiende por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, los que provengan de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada o paraestatal y, en el caso de estos últimos, cuando aparezcan en el Registro Público respectivo que lleva al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que tales actos u omisiones puedan considerarse como de autoridad.

Las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quedarán dentro de la com-

petencia de la Comisión Nacional cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

Artículo 22. Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en materia agraria, que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría notificando de dicha remisión al quejoso. En este caso se acusará recibo al quejoso, pero no se admitirá la instancia y se actuará en los mismos términos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.

Artículo 29. Cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los derechos humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de trasgresión de tales derechos, la Comisión Nacional, conocerá de dichas quejas. En estos casos la Comisión Nacional, con independencia de la forma de solución de cada expediente, podrá expedir un pronunciamiento general sobre el problema planteado.

Artículo 124. No se surte la competencia de la Comisión Nacional tratándose de:
Fracción VIII. Los asuntos de naturaleza agraria, en los términos del artículo 17 del presente Reglamento.

b. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

Artículo 11. El Procurador Agrario tendrá, con base en lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley las siguientes facultades:

Fracción IX. Emitir los acuerdos y las recomendaciones a que se refiere el artículo 136, fracción cuarta de la Ley.

Artículo 13. El Subprocurador General tendrá las siguientes facultades

Fracción II. Proponer al Procurador los proyectos de acuerdos de instancias o recomendaciones que se estime necesario formular a las autoridades, conforme a lo previsto en la Ley y este Reglamento.

Fracción VI. Hacer del conocimiento de la autoridad competente la inobservancia de las disposiciones de las Leyes Agrarias que puedan dar lugar a infracciones o faltas administrativas y, en general, el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos agrarios y de los empleados encargados de la administración de la justicia agraria.

Artículo 20. La Dirección General de Quejas y Denuncias tendrá las siguientes atribuciones:

Fracción II. Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las Leyes Agrarias...

Fracción III. Incoar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias relacionadas con las quejas y denuncias a que alude la fracción anterior.

Fracción V. Formular las resoluciones de las quejas y denuncias relacionadas con la violación de la Leyes y derechos en materia agraria...

Complementariamente a lo anterior, dicha Comisión le reconoció tal carácter mediante el acuerdo 3/92 de fecha 6 de mayo de 1992, del que por su importancia se establece su contenido:

...Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza realizadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.

Naturaleza de la queja

Si bien es cierto que el *Ombudsman* tiene como función la vigilancia del respeto a los derechos humanos, también lo es que dicha violación, en su caso, sea cometida ya por acción o por omisión de algún servidor público en los distintos niveles de gobierno: federal, estatal o municipal, en cuyo caso, podría emitirse alguna recomendación, instancia o instrucción.

Sin embargo, en el caso de que la irregularidad o violación a algún derecho agrario cometido por los integrantes del comisariado ejidal, de bienes comunales o terceros, para efecto de su atención, administrativamente la PA le ha denominado denuncia, siendo precisamente ese punto al que se pudiera llegar, es decir, de haber elementos se podrá denunciar la comisión de algún delito ante el Ministerio Público correspondiente y/o, en su caso, ante la autoridad administrativa respectiva.

De conformidad al Reglamento Interior de la Institución y al Manual para la Atención de Quejas, la Dirección General de Quejas y Denuncias es competente para conocer de las quejas que se presenten en materia agraria.

Inspecciones oculares

Hoy en día, rompiendo el tradicional ejercicio de las inspecciones oculares, realizadas en gran medida por los ministerios públicos (en la indagatoria), se concede a la PA la atribución de poder realizarlas de conformidad al artículo 61 del Reglamento Interior que la rige, con el objeto de contar con mayores elementos de prueba, en ellas se pueden tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- a. Deberá estar relacionada con la queja interpuesta y/o con los informes rendidos por el servidor público o autoridad involucrada, y
- b. Su práctica se notificará con toda oportunidad, precisando el día, hora y motivo de las diligencias, en ella podrán comparecer el quejoso y el o los servidores públicos involucrados. Aspecto importante es que podrán acudir o auxiliar peritos idóneos atendiendo a la naturaleza de la irregularidad.

Acuerdo de instancia

Recuérdese que la investigación de una queja puede realizarse en contra de servidores públicos tanto de la PA, así como externos; en este último caso, y cuando los hechos motivo de la irregularidad no sean graves o bien que puedan repararse fácilmente, la Institución podrá emitir un acuerdo para instar a la autoridad o servidor público de que se trate, a realizar sus funciones y con ello, subsanar las irregularidades cometidas. Es oportuno mencionar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contempla la vía conciliatoria para lograr subsanar o reparar los daños causados, sin temor a equivocarnos, la instancia tiene ese espíritu.

Instrucción

Atendiendo a su naturaleza, podrá dictarse al servidor o servidores públicos señalados como responsables, siempre que colaboren en la propia institución,

a quienes se les dará un término de 30 días para que subsanen las irregularidades cometidas, en caso contrario, se dará cuenta a la Contraloría Interna para la aplicación de las sanciones procedentes.

Recomendación

Históricamente los efectos de la recomendación no son vinculatorios, teniendo su mayor importancia en la fuerza moral. Se podrá emitir como resultado de la investigación que se haya hecho a la queja interpuesta por violaciones a la legislación agraria.

Como ya se indicó, corresponde al Procurador Agrario la facultad de emitir recomendaciones, las que seguirán el mismo procedimiento que las emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es decir, se harán públicas (allí es donde radica la fuerza moral), debiendo darse seguimiento respecto a su aceptación y cumplimiento.

No omito expresar que independientemente de emitirse alguna recomendación, podría recaer alguna denuncia administrativa o penal, dependiendo de la naturaleza del asunto.

Además de lo anterior, es importante mencionar que la PA, como institución de servicio social, despliega cotidianamente acciones que le permiten atender el universo total de núcleos de población ejidales y comunales como entes colectivos y a sus integrantes en lo individual, así como a los demás sujetos agrarios previstos en el artículo 135 de la LA en relación con el artículo 1° de su Reglamento Interior.

Finalmente, agradezco de manera muy especial a todos ustedes por su participación y asistencia a este Diplomado en Derecho Agrario, reitero mi agradecimiento a las instituciones que han tomado la iniciativa para impulsarlo, estoy cierto que habrá de contribuir en la búsqueda del conocimiento de la materia agraria, la que hoy, sin duda, adquiere una mayor importancia con la conformación de una nueva cultura e institucionalidad agrarias.

