

Mario Ruiz Massieu

RÉGIMEN AGRARIO Y REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

La Revolución Mexicana sostuvo entre sus principales demandas la distribución de la tierra y el apoyo para la producción en el campo, como bases para la consecución del bienestar y la justicia social para los campesinos. No obstante las conquistas sociales logradas con el movimiento armado, en el escenario rural mexicano han subsistido niveles de desarrollo desiguales, debido a los distintos modos de producción, las diferentes formas de organización de los productores y a la infraestructura disponible en cada región del país, lo que torna al régimen agrario en un fenómeno complejo que merece ser cuidadosamente estudiado y atendido.

La situación prevaleciente en el campo mexicano durante la etapa posrevolucionaria, caracterizada por el impulso a la Reforma Agraria, mediante la distribución de tierras, propició el incremento de la producción agropecuaria, generando, al mismo tiempo, desequilibrios importantes en la distribución de los beneficios y el agotamiento de las tierras susceptibles de ser distribuidas; lo cual, a partir de la década de los sesenta, provocó el surgimiento de una crisis productiva, debido en parte a la excesiva fragmentación de los terrenos, y el deterioro de las condiciones de bienestar social de la población rural.

En este contexto, ante las nuevas condiciones en el ámbito nacional y mundial, resultaba necesario analizar las características del desarrollo del campo mexicano y su congruencia con el marco jurídico que las regulaba. Es por ello que, a partir de un proceso de diagnóstico y consulta, en 1991 el Ejecutivo Federal integró una iniciativa para reformar la Constitución en materia agraria, que sienta las bases para un desarrollo sostenido del agro mexicano, en un contexto de mayor equidad, justicia y libertad.

LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Con el propósito de dar seguridad legal a las diferentes formas de propiedad rural y propiciar la capitalización del campo, así como de proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, el 7 de noviembre de 1991, el proyecto de reforma al artículo 27 constitucional, acompañado por una amplia exposición de motivos en donde se destacan sus principales objetivos y se plantean las estrategias para su consecución:

- Establecer un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, que fomente la capitalización, la transferencia y la generación de tecnología; así como contar con nuevas formas de creación de riqueza en beneficio del campesino¹, garantizando una expedita procuración e impartición de justicia agraria, mediante la sustitución del procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, que había surgido de la necesidad de una inmediata ejecución, por el establecimiento de tribunales federales agrarios de plena jurisdicción.

¹ Carlos Salinas de Gortari, *Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria*, 7 de noviembre de 1991.

- Fortalecer la pequeña propiedad y promover nuevas formas de asociación de los campesinos, que coadyuven a la capitalización del campo y al aprovechamiento de mayores escalas de producción. Así como suprimir el requisito de contar con certificado de inafectabilidad, en virtud de la terminación del reparto agrario y la definición del límite de la pequeña propiedad forestal; adecuando las formas de asociación en el campo mexicano a la complejidad y requerimientos de la producción agropecuaria, que requiere de una mayor inversión, tanto pública como privada, y un mayor flujo tecnológico, y estimulando “la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y viabilidad.”²
- Elevar a rango constitucional el reconocimiento y la protección del ejido y la comunidad, dejando en manos de los campesinos la responsabilidad y las decisiones de su manejo, sin la renuncia del Estado a la protección de ejidatarios y comuneros.

Adicionalmente, en un acto celebrado con integrantes del sector agropecuario, el 14 de noviembre de 1991, el Presidente de la República precisó los alcances de la propuesta de modificación y anunció diversas medidas de apoyo al campo, como la creciente asignación de recursos presupuestales, el fortalecimiento del seguro al ejidatario, la creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad y la resolución de los problemas de cartera vencida con BANRURAL, enfatizando los siguientes aspectos:

Promoción de justicia y libertad para el campo

La justicia social efectiva a través del empleo, la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios, constituye uno de los propósitos fundamentales de la reforma. A este objetivo se suma el de restituir al campesino la libertad de decidir, en condi-

² *Ibidem*.

ciones adecuadas, el destino de su parcela, fortaleciendo la vida comunitaria y precisando los derechos de ejidatarios y comuneros, mediante el respeto a sus decisiones en materia de aprovechamiento de los recursos naturales disponibles. En este mismo texto, el Jefe del Ejecutivo evaluó a la reforma como una propuesta en favor de la democracia.

Protección al ejido

La iniciativa presidencial propuso elevar la propiedad comunal y el ejido a rango constitucional, para garantizar la protección de estos regímenes de propiedad en la Carta Magna. De esta manera, se mantienen y consolidan las características del ejido como propiedad común e indivisible, apoyando su desarrollo con servicios, acciones de salud y de educación, así como con créditos para proyectos productivos, estímulos para asociaciones equitativas y dando respuesta a las demandas de las mujeres campesinas.

A través de su ley reglamentaria, la reforma propuso que los integrantes del núcleo ejidal debidamente acreditados, por mayoría calificada, es decir con la aprobación de dos terceras partes, certificada por la autoridad, puedan decidir sobre el uso y destino de la tierra, sin presiones ni abusos de agentes externos a la propia comunidad.

Participación de los campesinos como sujetos del cambio

En la iniciativa se establecen condiciones materiales y de protección legal para garantizar que los campesinos decidan con libertad el manejo y administración de sus tierras, ejerciendo dominio pleno sobre ellas, sin promover la titulación de parcelas ejidales, e impidiendo la injerencia de caciques en las decisiones comunitarias. Con estas disposiciones, se reconoce la madurez y capacidad de decisión del campesino, y se fomenta su participación como sujeto del cambio en el agro mexicano.

Combate al minifundio y al latifundio

El combate al minifundio se basa en la necesidad de dar mayor bienestar a los campesinos, mediante la constitución de asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión en el campo, la aplicación de nuevas tecnologías y el mejor aprovechamiento de los medios de comercialización, industrialización y exportación, lo cual se ha visto impedido por el excesivo fraccionamiento de la parcela y la existencia de disposiciones legales que restringen las posibilidades de asociación de los ejidatarios.

Para evitar el latifundio, se determinó mantener los límites de la pequeña propiedad y fijar la extensión máxima de las asociaciones. Asimismo, se estableció como requisito que los socios sólo podrían aportar la extensión que correspondiera a la pequeña propiedad constitucional, proponiendo dar solución a los casos de excedentes injustificados. Por ello, en la iniciativa de reforma, permanecieron firmes la restitución, la venta de excedentes y, de ser necesario, la expropiación por causa de utilidad pública.

Capitalización del campo

La certidumbre en la tenencia de la tierra y la creación de opciones legalmente definidas para la creación de sociedades mercantiles en el campo, se plantearon como elementos decisivos para alentar el financiamiento a la producción agraria. Al mismo tiempo, se propuso la participación del Estado para promover formas de asociación entre ejidatarios y particulares, aportando recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones, mediante un programa de reactivación del campo, de financiamiento al ejido y a las empresas sociales.

Resolución expedita de los rezagos agrarios

Con el propósito de abatir el rezago agrario existente, se propuso la creación de Tribunales Agrarios para la procuración e impartición de

justicia pronta y expedita, en los que el campesino sea apoyado por la Secretaría de la Reforma Agraria. Adicionalmente, se expresó la necesidad de reconocer que la población ha crecido y la tierra no, lo que se traduce en la virtual inexistencia de tierras vacantes o susceptibles de ser repartidas. No obstante, las propiedades cuyas extensiones sean mayores a los límites establecidos en la ley, se fraccionarán en beneficio de los campesinos. Por otra parte, se promueve la generación de empleo en el campo y la sindicalización de los jornaleros agrícolas, para asegurar un trato justo en su relación laboral.

Compromiso de recursos presupuestales crecientes al campo

El Presidente de la República formuló el compromiso de incrementar progresivamente los recursos presupuestales para el campo, con el propósito de generar empleos en el medio rural vinculados a la agroindustria, para arraigar a la población a sus comunidades, evitando los movimientos migratorios masivos hacia las grandes ciudades.

Fortalecimiento del seguro al ejidatario, mediante subsidios y ampliación de la cobertura

Se expresó la intención gubernamental de ampliar significativamente la cobertura del seguro al ejidatario, subsidiando 30 por ciento del costo de las primas que los productores deben cubrir para tener acceso a estos beneficios.

Creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad

Se formuló el compromiso de proponer a la Cámara de Diputados la asignación de recursos para la creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, como un importante instrumento para el desarrollo productivo en el campo, orientado a alentar las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales, así como para la generación de obras de bienestar en las comunidades y los ejidos.

Resolución a los problemas de cartera vencida con BANRURAL y aumento de los financiamientos al campo

Para terminar con el círculo vicioso que han formado la deuda y la pobreza en el medio rural, se propuso dar facilidades para el pago de la cartera vencida, aumentando los plazos para la liquidación u otorgando descuentos, así como incrementando las formas de financiamiento y transfiriendo la cartera vencida del BANRURAL al Programa de Solidaridad.

De esta manera, se enfatizaron cada uno de los aspectos de la iniciativa y se aclararon diversos puntos de la misma; destacando que “las medidas e instrumentos del programa de reactivación del campo constituyen una visión progresista para el país (...). Los mitos llevan hoy pobreza al medio rural, 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.”³

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE REFORMA AGRARIA

La iniciativa presidencial para reformar el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, en su primer párrafo; VII, XV y XVII, y derogar las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria. Después de examinarla y teniendo presente la evolución jurídica, política, económica y social del campo en el

3 Carlos Salinas de Gortari, *Palabras del Presidente de la República en el acto con miembros del sector agropecuario*, México, 14 de noviembre de 1991, p. 7.

ámbito nacional, las Comisiones acordaron realizar una serie de audiencias públicas a las que se invitó a diversos estudiosos y personas involucradas en las cuestiones agrarias. Como resultado de estos trabajos, dichas Comisiones formularon el Dictamen correspondiente, cuyo contenido fue dividido en tres partes, en las que se señalan, entre otros aspectos:

- El origen social de la Constitución y su trascendencia como base jurídica del Estado actual y como garante de la libertad, la democracia y la justicia social, con independencia y soberanía. Así como el compromiso del Estado mexicano por otorgar bienestar a la población en general y a los campesinos, en particular; dando seguridad en la tenencia de la tierra a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, en un marco de libertad para la toma de decisiones y de justicia en sus relaciones con otros sectores de la población. Lo que puso de manifiesto la necesidad de realizar un esfuerzo que se concentre en la provisión de instrumentos jurídicos viables para lograr el desarrollo del agro, mediante el flujo de los recursos hacia el medio rural.
- Las nuevas condiciones para la impartición de la justicia y el ejercicio pleno de las libertades en el campo, las cuales exigen la ampliación de las posibilidades de asociación de los productores (ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios) entre ellos mismos y con terceros, para incrementar los niveles de producción y mejorar sus condiciones de vida. Lo cual resulta indispensable, particularmente, si se considera que el crecimiento poblacional del país demanda una mayor productividad del campo mexicano para la satisfacción de las necesidades de consumo.

Por otra parte, se reconoció que la presión demográfica hace imposible la continuación del reparto agrario, toda vez que se fomentaría la presencia del minifundio, con sus características de restringido margen de autonomía, incapacidad de organización y asociación a me-

diano y largo plazos, estancamiento técnico, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables para sus poseedores, deterioro y niveles de vida inaceptables. Razones por las que se estimó necesario crear las condiciones pertinentes para que los productores agrícolas puedan asociarse y aprovechar los recursos técnicos, de capital y humanos, en la explotación de sus tierras. En especial, se consideró que la inversión pública es insuficiente para llevar a cabo esa gran tarea, por lo que la inversión privada está llamada a sumarse a esta nueva etapa de transformación del campo.

- La construcción de un nuevo marco jurídico para el futuro de la justicia y las libertades en el campo mexicano, en virtud de que los cambios en el sector rural han propiciado un desfase entre dicho marco jurídico y la propia realidad. Los nuevos ordenamientos legales se orientan a garantizar un mejor nivel de vida de la población, a fortalecer la cooperación entre los productores, a otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra y a asegurar el usufructo de los productos del trabajo. Esta nueva etapa de la Reforma Agraria demanda mayor autonomía de la acción de los campesinos, en un marco de derechos sociales protegidos, toda vez que reconocer las nuevas potencialidades de este sector y suprimir las normas que las inhiben, no puede significar un abandono de sus responsabilidades sociales por parte del Estado.

Con estas consideraciones, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria sometieron al pleno de la Cámara de Diputados el dictamen sobre la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal; la cual fue aprobada con 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones, para ser posteriormente aprobada por el Senado de la República y por las Legislaturas de los Estados.

LINEAMIENTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Las reformas al artículo 27 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, abarcan los siguientes aspectos: la propiedad agraria; las sociedades mercantiles en el campo; el fin del reparto agrario; la prohibición del latifundio y la justicia agraria. Con ellas se logra la creación de un nuevo sistema jurídico que, a partir de reconocer el agotamiento del reparto agrario, permite reorientar los diferentes factores que inciden en el campo para hacerlo más productivo y con esto, impulsar la justicia y el bienestar para la población rural.

Asimismo, estas medidas terminan con un sistema obsoleto e injusto para los campesinos, toda vez que al reconocer plenamente sus derechos se evita la manipulación política de que habían sido objeto durante décadas; acabando con la simulación en el reparto de tierras y legalizando las posibilidades de asociación de los ejidatarios con otros productores o inversionistas.

PROPIEDAD AGRARIA

La reforma constitucional de enero de 1992 refrenda el carácter social de la propiedad en México, toda vez que en el tercer párrafo del artículo 27 se mantiene el derecho de la nación a 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, para distribuir equitativamente la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Asimismo, mediante la reforma, se reconoce constitucionalmente que la propiedad rural puede asumir tres formas: la pequeña propiedad,

el ejido y la propiedad comunal; determinándose los límites y características de cada una de ellas.

Pequeña propiedad

En el nuevo texto de la Constitución se incorpora el concepto de *pequeña propiedad rural*, al que anteriormente se hacía referencia, de manera más limitada, como *pequeña propiedad agrícola en explotación*. Asimismo, se establece que la pequeña propiedad se determina por su extensión o por su vocación o destino.

En este sentido, la fracción XV del artículo 27 constitucional, señala que se considerará como pequeña propiedad agrícola la que no exceda *por individuo* de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otra clase de tierra. Dicha equivalencia será de 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.

Otro criterio para determinar la extensión de la pequeña propiedad agrícola es el tipo de cultivo; de esta manera, se considera 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. Como resultado de la reforma se incorporaron los cultivos de agave y de nopal a esta relación y se sustituyó el cultivo de cocotero por el de palma, que resulta más amplio. Asimismo, con el propósito de facilitar la introducción de nuevas tecnologías en el agro, se eliminó la restricción de que el riego fuera necesariamente de avenida fluvial o por bombeo.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, se considera como tal la que no exceda *por individuo* la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad

forrajera de los terrenos. El nuevo artículo 27 hace referencia a la extensión de tierra *por individuo*, aclaración que resulta conveniente en virtud de que se ha abierto a las sociedades mercantiles la posibilidad de acceder a la propiedad rural.

En congruencia con las disposiciones constitucionales, en la Ley Agraria, publicada el 26 de febrero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, que reglamenta el artículo 27 constitucional, se definen las tierras agrícolas como los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; las tierras ganaderas como los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de vegetación, sea natural o inducida, y las tierras forestales como los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques y selvas. Al tiempo que se considera como agrícolas a las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica.

Por otra parte, la fracción XV del artículo 27 regula los casos en los que se registra una mejoría en el tipo de tierra, estableciendo que cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad, se hubiere 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 la ley. A su vez, la Ley Agraria establece que la superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubiesen sido mejoradas continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora. A solicitud del propietario o poseedor de un predio, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos expedirá certificados en los que conste la clase o coeficiente de agostadero de sus tierras y dichos certificados se constituirán como prueba plena.

Por lo que se refiere a las pequeñas propiedades ganaderas dedicadas a usos agrícolas, se establece que éstas seguirán siendo consi-

deradas como tales, siempre que dichas tierras hubiesen sido mejoradas y se cumplan las siguientes condiciones: que la producción obtenida de la superficie dedicada a uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado, o que las tierras dedicadas a uso agrícola sin fines de alimentación de ganado no excedan las superficies señaladas a la pequeña propiedad. En este caso, el límite aplicable será el que corresponda a la clase que tenían esas tierras antes de la mejora. A su vez, en el supuesto de que las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebase ochocientas hectáreas.

Propiedad ejidal

De acuerdo con la fracción VII del nuevo artículo 27, 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. De esta manera, se otorga a este régimen de propiedad, rango constitucional, dejando claro que las propiedades privada, ejidal y comunal gozan de la misma calidad jurídica.

Es así como, gracias a la reforma, en el texto constitucional, se encuentra plenamente definido el ejido, como una de las formas de tenencia de la tierra que, lejos de ser privatizado, se le otorga un estatus jurídico del que carecía con anterioridad y que posibilita ampliar su capacidad de gestión.

La fracción VII señala que la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, respetando la voluntad de sus titulares para adoptar las condiciones que consideren más convenientes para el aprovechamiento de sus recursos productivos.

En este sentido, es posible mencionar que, a partir de las modificaciones al texto constitucional “se abren amplios espacios para la

autonomía ejidal. El reto es lograr que en la gran mayoría de los ejidos se ocupen estos espacios con prácticas democráticas que sustenten el desarrollo de nuevas opciones económicas y de organización social que incorporen al núcleo poblacional”.⁴

Con base en el texto constitucional, la Ley Agraria precisa que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y *son propietarios de las tierras* que les han sido dotadas o de las que hubiesen adquirido por cualquier otro título; al tiempo que desaparecen las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los predios ejidales que limitaban su pleno usufructo y adquieren las mismas atribuciones de la propiedad en general. Los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales adquieren la categoría de ejidatarios.

De acuerdo con la Ley Agraria, para adquirir la calidad de ejidatario se debe cubrir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trata de herederos de ejidatario, y ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumpla con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.

Por otra parte, en la propia ley se señala que un ejidatario pierde tal calidad, por cualquiera de las siguientes causas: la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes; la renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población, y la prescripción negativa, en su caso, cuando una persona adquiera sus derechos por posesión.

En materia de órganos de decisión al interior del ejido, tanto la Constitución como la Ley Agraria establecen que éstos continuarán siendo la asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, cuyas características se señalan a continuación.

4 Gustavo Gordillo, “Una vez más: acerca del ejido”, en *La Jornada*, México, 10 de abril de 1992.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, en ella participan todos los ejidatarios y entre sus principales funciones, referentes al destino de las tierras ejidales, se encuentran:

- La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- El reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de tenencia de posesionarios.
- La 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.
- La delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.
- La terminación del régimen ejidal.
- La conversión del régimen ejidal al comunal.
- La instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

Por su parte, el Comisario Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo ejidal, y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. A su vez, el Consejo de Vigilancia se encarga de verificar el cumplimiento de las disposiciones emanadas de la asamblea general.

A partir de 1992, en el marco de la Ley Agraria, se crea la figura denominada *junta de pobladores*, la cual se encuentra integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población y tiende a fomentar la participación democrática de todos los miembros de un ejido, mediante la formulación de propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano. Entre las atribuciones de esta *junta de pobladores*, se encuentran:

- Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales, proponer las medidas para mejorarlos, sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas solicitadas.
- Informar en conjunto con el Comisariado Ejidal sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas.
- Opinar y hacer recomendaciones sobre problemas de vivienda y sanitarios.
- Dar a conocer a la asamblea del ejido sus necesidades sobre solares urbanos o los pendientes de regularización.

En el párrafo quinto de la fracción VII, se precisa que dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales y que en todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción xv, es decir, a los límites establecidos para la pequeña propiedad.

La Ley Agraria define las tierras ejidales como aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal, dividiéndolas por su destino en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Las tierras para el asentamiento humano son definidas por la Ley Agraria como aquellas destinadas a integrar el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y están compuestas por los terrenos ubicados en la zona de urbanización y su fundo legal. Otorgando idéntica protección a las diversas áreas del asentamiento humano, como son la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el mencionado asentamiento.

Las tierras ejidales destinadas a los asentamientos humanos son inalienables, imprescriptibles o inembargables salvo aportaciones al municipio y entidad, previa intervención de la Procuraduría Agraria.

La misma ley dispone que en cada ejido o comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, lo que constituye una novedad y un logro social importante. En esa unidad, “se realizarán actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de los ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de dieciséis y menores de veinticuatro años”.⁵

En el caso de que el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la Ley Agraria establece que la asamblea general tiene atribuciones para resolver sobre los límites de la zona de urbanización y la reserva de crecimiento del poblado, respetando los derechos parcelarios.

Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse la zona de urbanización. Cabe señalar que la propiedad de los solares, plenamente acreditada mediante los títulos correspondientes, es regulada por el derecho común, como cualquier tipo de propiedad urbana.

Las tierras de uso común representan el medio productivo que sustenta la vida en comunidad del ejido, y están conformadas por los terrenos que no están reservados para el asentamiento del núcleo de población, ni son tierras parceladas. De la misma manera que las tierras destinadas para el asentamiento humano, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo las excepciones que la propia ley prevé. Al respecto, la ley determina que, en los casos de manifiesta utilidad pública para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de estas tierras a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios de acuerdo al siguiente procedimiento:

5 Ley Agraria, Art. 72.

- La aportación debe ser resuelta por la asamblea.
- El proyecto de desarrollo y escritura social deberán recibir la opinión de la Procuraduría Agraria.
- La asamblea decidirá a quién corresponde la aportación, si al núcleo de población o a los ejidatarios en lo individual.
- El valor de la aportación deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.
- Cuando participen socios ajenos al ejido, éste tendrá el derecho irrenunciable a designar un comisario y en caso de no hacerlo lo designará la Procuraduría Agraria.
- En caso de liquidación de la sociedad, el ejido o los ejidatarios tendrán preferencia respecto a los demás socios, para recibir tierra en pago.

Las tierras parceladas, al igual que las tierras de uso común, pueden ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento llevado a cabo por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares, según el caso. Asimismo pueden ser entregadas en usufructo.

La modificación más significativa lograda con la reforma constitucional en materia de propiedad agraria, se realizó precisamente en el ámbito de las tierras parceladas, al establecerse que el ejidatario podrá aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad, y podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles. Es importante señalar que los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población y que el cónyuge y los hijos gozan del derecho del tanto.

Una vez que la asamblea resuelva sobre la delimitación y asignación de las parcelas a los ejidatarios, éstos podrán asumir el dominio pleno sobre las mismas, en cuyo caso deben solicitar al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad. En este caso las tierras quedan sujetas al derecho común.

En este supuesto, y tratándose de la primera enajenación de tales tierras, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el que deberán ejercer dentro de un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación. La primera enajenación de estas parcelas a personas ajenas al núcleo de población será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.⁶

La asamblea en cada ejido podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar su parcelamiento, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

En el caso de la asignación sobre tierras de uso común cuando la asamblea determine la entrega de extensiones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras se procederá de acuerdo al siguiente orden de preferencia:

- Posesionarios reconocidos por la asamblea.

6 Cfr. Mario Ruiz Massieu, *Nuevo sistema jurídico agrario*, México, Editorial Porrúa, 1993, pp. 108-112.

- Ejidatarios y vecindados del núcleo de población cuya dedicación y esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo e inversión las tierras de que se trate.
- Hijos de ejidatarios y otros vecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más.
- Otros individuos a juicio de la asamblea.

Propiedad comunal

De acuerdo a la Ley Agraria, la propiedad comunal tiene su origen en el reconocimiento de los núcleos agrarios como comunidades, derivado de los siguientes procedimientos:

- Una acción agraria de restitución, para las comunidades despojadas de su propiedad.
- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión o propiedad comunal.
- La resolución de un juicio promovido por quienes conservan el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo.
- Por procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

El reconocimiento del núcleo agrario como comunidad, genera los siguientes efectos jurídicos:

- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra.
- La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros.
- La protección especial a las tierras comunales, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables salvo que se aporten a una sociedad en los términos que establece al artículo 100 de la Ley Agraria.

- Los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones y la organización para el aprovechamiento de sus bienes, y podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso o disfrute de sus bienes para el mejor aprovechamiento de éstos. De igual forma, son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que la ley establece para los ejidos.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN

La reforma en materia agraria ofrece alternativas a los campesinos mexicanos para que, en el ejercicio pleno de su libertad y con un respaldo jurídico sólido, adopten las modalidades de organización que consideren conveniente para favorecer la productividad de sus tierras y obtener los mayores beneficios en el usufructo de sus recursos naturales. Las formas de organización consideradas en el nuevo marco jurídico se agrupan en las sociedades rurales, las cuales se orientan a la coparticipación y colaboración de los propios habitantes del medio rural, y las sociedades mercantiles, en cuya integración participan agentes externos al propio medio rural, impulsando la capitalización y el apoyo técnico al agro.

Sociedades rurales

Con objeto de elevar los niveles de producción y promover el desarrollo del campo, las reformas a la ley contemplan la posibilidad de que se integren diferentes formas de asociaciones rurales entre los productores: uniones, asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural.

Los ejidos podrán constituir uniones, con el objeto de coordinar las actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización y otras no prohibidas expresamente por la ley. Para conformar una Unión de Ejidos es necesario que las asambleas de cada uno de los núcleos ejidales participantes emita su resolución, elija a sus delegados y determine las facultades de dicha unión. A su vez, las uniones de ejidos tienen la capacidad para establecer empresas especializadas que apoyen el cumplimiento de su objeto y les permita acceder a la integración de su cadena productiva, y de establecer sus propios estatutos.

Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, que pueden ser constituidas por dos o más ejidos, comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural, y tienen personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Dichas Asociaciones poseen como finalidad la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización o cualquier otra actividad económica.

Las Sociedades de Producción Rural se constituyen con, al menos, dos socios y pueden formar uniones con personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o el Público de Comercio. Sus derechos son transmisibles con el consentimiento de la asamblea y las reglas para constituir su capital social son:

- En las sociedades de responsabilidad ilimitada no se requiere aportación inicial.
- En las de responsabilidad limitada, la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo equivalente a 700 veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal.
- En las de responsabilidad suplementada, la aportación inicial será la necesaria para formar un capital mínimo equivalente a 350 veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal.

Sociedades mercantiles

De acuerdo con la fracción IV del artículo 27, las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En ningún caso, se agrega en el segundo párrafo de dicha fracción, 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. El texto constitucional deja a la ley reglamentaria la regulación de la estructura de capital y el número mínimo de socios de las sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Deja también a la ley señalar las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades, así como sus medios de registro y control.

Por su parte, en la Ley Agraria se establece que las sociedades mercantiles deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual.
- Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.
- Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales, identificada con la letra *T*, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.

- Las acciones o partes sociales de serie *T* no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales, pero al liquidarse la sociedad sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

En estas sociedades los extranjeros no podrán tener una participación que exceda de 49 por ciento de las acciones o partes sociales de la serie *T*. A su vez, el Registro Agrario Nacional en una sección especial inscribirá:

- Las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.
- Las superficies, linderos y colindancias de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de las sociedades con indicación de la clase y uso de sus tierras.
- Los individuos tenedores de acciones o partes sociales de serie *T* representativas del capital social de las sociedades.
- Los demás actos, documentos o información que sea necesaria para vigilar el cumplimiento de los requisitos anteriormente apuntados.

FIN DEL REPARTO AGRARIO

La iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional propuso el fin del reparto agrario. Con esta propuesta, se dio por concluida la etapa inicial de la Reforma Agraria –en la que se formó una estructura agraria con 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, dos mil comunidades, 400 mil comuneros y más de un millón de pequeños propietarios– debido a que se reconoció que en nuestro país no quedan más tierras por repartir. La decisión de acabar con el reparto agrario “supone el alto a la simulación, al uso político de las esperanzas campesinas, a las expectativas estériles de tierras inexistentes, y a la

búsqueda de otra vía que, preservando los principios e ideales revolucionarios, haga del campesino un beneficiario de la Revolución”.⁷

Para tal efecto, se procedió a derogar, en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el texto que se refería a *la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables*; así como la parte final del mismo párrafo que señalaba expresamente que: *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*.

De esta manera, en virtud de la reforma, desapareció la obligación constitucional del Estado de resolver invariablemente en manera favorable las solicitudes de dotación y distribución de tierras y aguas. En congruencia con la extinción del reparto masivo agrario, fueron también derogadas las fracciones x, xi, xii, xiii, xiv, xv, primer párrafo, y xvi del artículo 27, en las que se hacía referencia a los siguientes conceptos:

La fracción x, ratificando el principio de la parte final del párrafo tercero, establecía la base constitucional de la llamada *dobles vía ejidal*, al garantizar a los núcleos solicitantes de restitución la obtención de las tierras y aguas necesarias en los casos de que sus predios no pudiesen ser restituidos por falta de títulos, imposibilidad de identificarlos o porque hubiesen sido legalmente enajenados. Asimismo, la fracción indicaba la superficie mínima de la unidad individual de dotación.

La fracción xi, establecía los órganos competentes para llevar a cabo el reparto agrario, cuyos procedimientos básicos encontraban su fundamento constitucional en la fracción xii. Mientras, la fracción xiii señalaba expresamente las atribuciones de la Secretaría de la Reforma

⁷ Mario Ruiz Massieu, “Nuevamente tierra y libertad”, en *Unomásuno*, México 1o. de diciembre de 1991.

Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario relativas al dictamen que estos órganos debían presentar al Presidente de la República, sobre los expedientes agrarios, para su resolución definitiva.

Por su parte, la fracción xiv hacía alusión a que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, no tendrían ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo, que se limitaba a aquellos propietarios que tuvieran certificado de inafectabilidad, señalando la indemnización como único derecho en los demás casos.

En el primer párrafo, de la fracción xv, a su vez, se consagraba el principio de inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación. En tanto que la fracción xvi señalaba la obligación de que las tierras que debieran ser objeto de adjudicación individual, fueran fraccionadas precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales.

La razón de estas derogaciones es concisa y claramente explicada en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, cuando se señala que:

Estos ordenamientos preveían lo relacionado a las solicitudes de dotación y distribución de tierras y agua, a los órganos competentes que fueron creados para cumplir con el reparto agrario, sus facultades y obligaciones, los procedimientos para aplicar las leyes secundarias, así como el derecho a indemnización que tenían los pequeños propietarios afectados y lo relativo a la responsabilidad en que podían incurrir las comisiones mixtas por irregularidades realizadas y tal derogación se justifica, ya que en nuestra realidad el reparto agrario es imposible de continuar y al no existir tierras que repartir, es necesario fomentar nuevas formas de producción y rentabilidad para la gente del campo.⁸

8 *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara*

El dictamen concluye que con la finalización del reparto agrario a través de la derogación de las disposiciones mencionadas:

se refuerza el principio de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, tanto en su carácter ejidal, como comunal y de pequeña propiedad, ya que al no existir más tierra que repartir, el Estado tiene la obligación de otorgar a las diferentes modalidades de la tenencia de la tierra seguridad y tutela jurídica a sus derechos y formas de producción.⁹

Con estas iniciativas, comienza una nueva etapa de la Reforma Agraria, en la que se enfatiza la necesidad de elevar la productividad y el bienestar de los campesinos, con base en la seguridad jurídica de la propiedad y posesión de la tierra.¹⁰

LA PROHIBICIÓN DEL LATIFUNDIO

La concentración de una enorme cantidad de riqueza territorial entre un número reducido de propietarios, ha representado uno de los problemas más importantes en el desarrollo histórico de nuestro país. El latifundio, cuyo origen se remonta a la época colonial, se vio fortalecido por legislaciones del siglo XIX que fueron escasamente favorables para el medio rural, lo que repercutió en un grave deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. El latifundismo y sus secuelas fueron causas fundamentales de la Revolución Mexicana y la lucha por erradicarlo constituyó una bandera y aspiración en prácticamente todos los planes y manifiestos revolucionarios.

Gracias a la reforma constitucional, el nuevo texto de la fracción XV, del artículo 27, expresa de manera clara y contundente, que *en*

de Diputados del Congreso de la Unión, sobre la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria presentada por el Ejecutivo Federal diciembre de 1991.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Mario Ruíz Massieu, *Nuevo sistema...*, pp. 117-120.

los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Asimismo, la fracción XVII del citado artículo establece que:

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.

En el párrafo siguiente de la misma fracción, se agrega que el excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente, y que si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. Asimismo, precisa que en igualdad de condiciones se respetará el derecho de preferencia previsto en la ley reglamentaria.

En relación con la fracción XVII, la Ley Agraria señala que cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales, el orden de preferencia será el siguiente:

- Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate.
- Los municipios en que se localicen los excedentes.
- Las entidades federativas en que se localicen los excedentes.
- La Federación.
- Los demás oferentes.

La propia ley establece que cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por este ordenamiento, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación, y que si transcurrido el plazo la sociedad no lo hace, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que

deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que proceda a la enajenación en pública almoneda.

En el caso de las acciones o partes sociales de serie *T* que un individuo o sociedad tenga en exceso de las que equivalgan a la pequeña propiedad o a veinticinco veces ésta, respectivamente, deberán ser enajenadas por su propietario o se ordenará su enajenación en los términos que para la enajenación de tierra están prescritos. Advierte además, que serán nulos los actos o contratos por los que se pretenda simular la tenencia de acciones de serie *T*.

JUSTICIA AGRARIA

Con las reformas al artículo 27 constitucional, la justicia en materia agraria recibió un nuevo impulso al fundamentarse los principios jurídico que sustentan el carácter social y solidario del Estado Mexicano con los campesinos. Para la estricta observancia de las disposiciones señaladas en la Carta Magna, se dispuso la creación de las instancias encargadas de tal propósito: la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios.

En este sentido, se establece que 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, y que para esos 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 excesos de ésta por la Comisión Permanente. Asimismo, se señala que la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

Procuraduría Agraria

De acuerdo con la ley, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que se ubica en el sector de la Secretaría de la Reforma Agraria; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene funciones de carácter social y está encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o de comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros agrícolas a solicitud de éstos o de oficio. Sus atribuciones son:

- Coadyuvar o en su caso representar a los anteriormente citados en asuntos y ante autoridades agrarias.
- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por los ya señalados en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la materia establecida en la Ley Agraria.
- Promover y procurar la conciliación de intereses en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.
- 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.
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos.
- Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

- Asesorar y representar en su caso, a los campesinos en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.
- 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 consejo de vigilancia.

Las funciones encomendadas a la Procuraduría Agraria le otorgan un papel fundamental en la impartición de justicia en materia agraria. Para el desarrollo de sus labores, la Institución cuenta con un Procurador, subprocuradores, un Secretario General y un cuerpo de servicios periciales, integrado por expertos de distintas disciplinas profesionales y técnicas, así como con delegaciones en todas las entidades del país, y se auxilia con la participación de las autoridades federales, estatales y municipales y las organizaciones sociales y agrarias.

Tribunales agrarios

Los tribunales agrarios constituyen la instancia jurídica donde se ventilan los juicios agrarios; los cuales, de acuerdo con la ley, son aquellos que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la misma. Las características del juicio agrario prevén la desigualdad entre las partes y la desventaja en que se pueda encontrar alguna de ellas por sus escasos conocimientos jurídicos.¹¹ Al respecto, se señala que:

¹¹ Para este apartado se recomienda consultar Mario Ruiz Massieu, *Manual de Procedimientos Agrarios*, Editorial Porrúa, México, 1990.

- Los tribunales agrarios suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho, cuando se trate de núcleos de población ejidales y comunales, así como ejidatarios y comuneros.
- Los tribunales agrarios proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. Asimismo, podrán acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiera afectarlos en tanto se resuelve en definitiva.
- En los juicios en los que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por la ley ni se afecten derechos de terceros; cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.
- El actor puede presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia, en cuyo caso el tribunal la formulará por escrito en forma breve y concisa.
- En la parte de diligencias probatorias, el tribunal obrará como estime pertinente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes y procurando siempre igualdad.

Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala que éstos son los órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos a los que corresponde la administración de justicia agraria en todo el país.

Los tribunales agrarios son el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios. El primero se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá, y cada uno de los tribunales unitarios estará a cargo de un magistrado numerario.

El Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o por mayoría de votos. Sus sesiones se considerarán válidas con la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberá estar el presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate. Son atribuciones del Tribunal Superior Agrario:

- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de la ley.
- Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada distrito.
- Conceder licencias a los magistrados.
- Determinar respecto a la suplencia de los magistrados numerarios por los supernumerarios.
- Elegir al presidente del tribunal.
- Fijar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios.
- Nombrar a los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios.
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual.
- Conocer las denuncias y quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios.
- Aprobar su reglamento interior.

Asimismo, de acuerdo con la ley, competente al Tribunal Superior Agrario:

- Conocer el recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles.
- Conocer el recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a la restitución de tierras.
- Conocer del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
- Conocer de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios.

- Establecer diversos precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias.
- Conocer de los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios.
- Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos.

Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la siguiente competencia material:

- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal y de éstos con pequeños propietarios y sociedades.
- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales.
- Del reconocimiento del régimen comunal.
- De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.
- De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales.
- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población.
- De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales.

- De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias.
- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas.
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.

Respecto a estos tribunales administrativos, sus magistrados y demás servidores públicos son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ello sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, conforme al procedimiento que establezca el reglamento expedido por el Tribunal Superior. Las sanciones por las faltas en que incurran los magistrados de los tribunales agrarios y los servidores públicos del Tribunal Superior serán aplicadas por el propio Tribunal Superior, y en el caso de los tribunales unitarios, las de sus servidores públicos lo serán por sus propios magistrados.

De esta manera, con la reforma constitucional impulsada por el Presidente Salinas en materia de impartición y procuración de justicia agraria y, posteriormente reglamentada en los ordenamientos correspondientes, se reforzaron los principios generales del proceso social agrario y se crearon instancias dotadas de autonomía y plena jurisdicción para conocer de las controversias que se susciten en la materia. Las características de estos nuevos órganos reflejan la vocación de los actores del proceso legislativo por recoger la naturaleza social del derecho agrario, en la medida en que se dan los instrumentos para una ágil impartición y procuración de justicia.