



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACION MEXICANA
Y HONDUREÑA EN MATERIA AGRARIA.**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

ISMALIA JUDITH ACOSTA SCHRUNDER



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Es comentario casi generalizado entre los estudiantes de la Facultad, el referente a que la Tesis es simplemente un requisito formal para la obtención del Título profesional, y que debería de considerarse por parte de las Autoridades Académicas la posibilidad de decretar su supresión en un próximo futuro; como miembro que soy de esa Comunidad Universitaria me siento comprometida a expresar mi opinión muy particular a manera de un modesto mensaje para mis compañeros:

A mi juicio un trabajo de Tesis es de importancia para quienes vamos a iniciarnos en el ejercicio profesional, entre otras razones porque su desarrollo permite recordar ciertos conceptos que por el transcurso del tiempo se han ido olvidando. Por muy específico que sea el tema a tratar, necesariamente se han de abarcar tópicos relacionados con otras materias que comprende la carrera porque sabido es que el Derecho es un todo armónico.

Por otra parte sirve para aquilatar concienzudamente hasta qué punto se ha adquirido criterio jurídico y, por si todo ello fuera poco también brinda la oportunidad de incursionar en el divino arte de escribir.

**"ANALISIS COMPARADO DE LA LEGISLACION
MEXICANA Y HONDUREÑA EN MATERIA --
AGRARIA"**

I N D I C E

PREFACIO

CAPITULO I

REPARTO DE LA TIERRA

1. - Epoca Pre Colonial

1.1 Entre los Aztecas

1.2 Entre los Mayas

a) En México

b) En Honduras

2. - La Colonia

3. - Epoca Independiente

3.1 En México

3.2 En Honduras

CAPITULO II

**REGULACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN LOS
TEXTOS CONSTITUCIONALES**

1. - Las Constituciones Políticas Mexicanas

1.1 Constitución de 1824

1.2 Constitución de 1836

1.3 Constitución de 1857

1.4 Constitución de 1917

2. - Las Constituciones Políticas Hondureñas

2.1 Constitución de 1936

2.2 Constitución de 1957

2.3 Constitución de 1965

CAPITULO III

LEGISLACION AGRARIA

1. - Mexicana

- 1.1 Ley del 6 de enero de 1915**
- 1.2 Códigos Agrarios de 1934 - 1940 - 1942**
- 1.3 Ley General de Bienes Nacionales**
- 1.4 Ley de Crédito Rural**
- 1.5 Ley Federal de Reforma Agraria**

2. - Hondureña

- 2.1 Ley Agraria de 1924**
- 2.2 Ley Agraria de 1936**
- 2.3 Ley Agraria de 1962**
- 2.4 Decreto Ley Núm. 8**
- 2.5 Ley de Reforma Agraria**

CAPITULO IV

ACCIONES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE EN MEXICO

- 1. - Concepto de Acción Agraria**
- 2. - Acción Restitutoria**
- 3. - Acción Dotatoria**
- 4. - Acción Ampliatoria**
- 5. - Creación de Nuevos Centros de Población**
- 6. - Confirmación y Titulación de Bienes Comunales**

CAPITULO V

INSTITUCIONES AGRARIAS Y RURALES EN MEXICO Y HONDURAS

1. - En México

- 1.1 Tierras Repartidas**
- 1.2 Propiedades Privadas, Tipos y Superficies que ocupan**
- 1.3 Terrenos Nacionales**
- 1.4 Formas de explotación**

2. - En Honduras

- 2.1 Beneficiarios de la Reforma Agraria**
- 2.2 Tierras Repartidas**
- 2.3 Latifundios y Minifundios. Estadísticas**
- 2.4 Formas de explotación**

CONCLUSIONES

P R E F A C I O

La República Mexicana está situada en el continente Americano, -- dentro del hemisferio Norte. Su extensión total es de 2 millones de kilómetros cuadrados equivalentes a 190 millones de Hectáreas, de éstas 11 millones son de riego y 21 millones son de temporal.

Hasta 1970 la población ascendía a 48, 225, 238 habitantes de los -- cuales 28, 309, 000 se concentran en las zonas urbanas y 19, 916, 000 se -- dispersan en las áreas rurales del país.

Por su parte la República de Honduras, es un Estado de América -- Central que limita al Norte con el Oceano Atlántico, al Este con Nicaragua, al Sur con esta República y el Oceano Pacífico y el Salvador y al -- Oeste con Guatemala. Comprende dentro de sus límites territoriales -- 112, 088 kilómetros cuadrados lo que significan 11.2 millones de hectá -- reas; desde el punto de vista de su potencial productivo 1, 700, 000 hectá -- reas son aptas para la agricultura y 1, 800, 000 hectáreas lo son para --- pastos el resto lo constituyen bosques, tierras áridas y montes.

En 1972 la población se estimó en 2, 755, 600 habitantes de los cua -- les el 72% o sea 1, 984, 038 personas se localizan en las áreas rurales.

Los datos apuntados son más que suficientes para que el lector se -- forme un juicio previo respecto a que un Análisis Comparado entre estos -- dos países es simplemente un absurdo, y se estaría en lo cierto si se -- tratara de establecer semejanzas y discrepancias en aspectos de desa---

rrollo político económico y problemática social, pero no es este el caso.

El trabajo que me atrevo a someter a la consideración de ustedes - es fundamentalmente un estudio de índole jurídico en el que he tratado de realizar un seguimiento analítico de la producción legislativa agraria --- tanto de México como de Honduras, resaltando sus aciertos y considerando sus fallas u omisiones.

He puesto especial énfasis en la Legislación mexicana por tratarse de un país con un cúmulo de experiencias en problemática agraria que le han compelido a elaborar ordenamientos cada vez más perfectos en cuanto a técnica y sistemática jurídica. Honduras hasta hace algunos años era neófito en esta rama del Derecho, de pronto, se vió inmerso en una serie de requerimientos agrarios que lo impulsaron a ir legislando sobre la --- marcha sin contar con pautas jurídicas propias a seguir, de tal forma que en cierta medida tuvo que improvisar o copiar de otros sistemas.

He tenido en suerte la oportunidad de conocer de cerca la eficacia - en la aplicación de las Leyes Agrarias vigentes en ambos países a lo largo de 4 años de servicio en la Secretaría de la Reforma Agraria de México y de año y medio de labores en el Instituto Nacional Agrario de Honduras.

Respeto y admiro las Instituciones Jurídicas de México producto de un largo quehacer legislativo y tengo el deber profesional y moral de ----

darlas a conocer en mi país no con el ánimo de que sean copiadas e adoptadas porque las leyes deben ser producto de la realidad que regulan, --- pero sí creo que en materia de procedimientos pueden adaptarse ciertas formas legales que permitan dinamizar el proceso de entrega de tierras a los campesinos.

Finalmente, por medio de estas páginas pretendo interesar al lector mexicano sobre aspectos jurídicos y organizativos que rigen la si--- tuación fáctica de Honduras en materia agraria, país que si bien geográficamente no les es desconocido su problemática por lo menos hasta el momento, les es indiferente.

" Si tenemos que saber más para vivir en un mundo cambiado, si tenemos - que conocer más para poder actuar - con razones más que con prejuicios, con humanidad más que con inhuma - nidad, con sentido común más que - con desatino, debemos asumir todos la tarea de conocer para comprender y comprender para conocer "

Eric R. Wolf.

C A P I T U L O I

REPARTO DE LA TIERRA

1. - Epoca Pre Colonial
 - 1.1 Entre los Aztecas
 - 1.2 Entre los Mayas
 - a) En México
 - b) En Honduras
2. - La Colonia
3. - Epoca Independiente
 - 3.1 En México
 - 3.2 En Honduras

REPARTO DE LA TIERRA

1. - Epoca Pre Colonial

1.1 Entre los Aztecas

Los autores que han hecho estudios del régimen de propiedad azteca, coinciden al afirmar que la estructura política y social del pueblo fue determinante en la distribución de la tierra. La estratificación de la sociedad estaba perfectamente delimitada en cuatro clases sociales:

Los Sacerdotes, representantes del poder divino.

Los Guerreros, generalmente de noble estirpe.

La Nobleza, integrada por las familias de abolengo.

El Pueblo, masa enorme de individuos. (1)

El Rey como autoridad suprema fue el dueño de todos los territorios sujetos a sus armas, dispuso de las propiedades sin limitación donándolas en todo o en parte con o sin condiciones, enajenándolas o dándolas en usufructo, constituyendo así la propiedad privada que desde luego no se concibió con los atributos del amplio concepto romanista.

De acuerdo a las características de la propiedad puede hacerse una triple distinción:

Propiedad del Rey, Nobles y Guerreros.

Propiedad de los Pueblos.

Propiedad del Ejército y Dioses. (2)

(1) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria., Decimacuarta Edición, Ed. Porrúa S. A. 1977. P. 14.

(2) Idem. P. 14.

La Propiedad de los Nobles o Señores

Admite varios tipos en relación al mayor o menor grado de disponibilidad.

Los nobles que adquirieron las tierras por herencia de los primeros pobladores tenían únicamente la prohibición de transmitir las a un plebeyo.

Las tierras otorgadas a los Señores servidores en los palacios - conocidas con el nombre de Tecpillalli podían ser enajenadas o donadas excepto a un plebeyo.

Las tierras adquiridas con la condición de prestar servicios personales al rey denominadas Pillalli, sólo podían transferirse de padre a hijo, de tal forma que extinguida la familia en línea directa revertían al patrimonio de la corona.

La Propiedad de los Guerreros

Se adquiría como recompensa a servicios prestados y podía estar sujeta a condiciones o no.

Estos dos géneros de propiedad dieron origen a los labradores o peones del campo, los cuales según la condición bajo la cual explotaban los terrenos podían ser:

Mayeques o Aparceros. - Eran inquilinos con privilegios, individuos de los pueblos vencidos que continuaban ocupando sus tierras de -

las cuales no podían ser arrojados, los frutos que obtenían con su trabajo era en parte para sí y en parte para el noble o guerrero propietarios. Tenían la facultad de transmitir el derecho de ocupación a sus descendientes.

Macehuales o Renteros. - Labraban en beneficio de los señores, sin adquirir ningún derecho sobre la tierra.

La Propiedad de los Pueblos o Comunal

Calpullalli. - Las tierras del Calpulli constituyeron la pequeña propiedad de los indígenas. "Grupos descendientes de una misma cepa, se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia" (3). - Solamente quienes descendían de los habitantes del Calpulli tenían la capacidad de goce, el usufructo de la parcela correspondía a la familia que la detentaba y era transmitido por herencia; la nuda propiedad seguía siendo de la Institución. El cultivo de la tierra debía ser personal e ininterrumpido, la permanencia en el barrio a que pertenecía la parcela era un requisito para conservar la posesión; el abandono del cultivo por más de dos años era causal de pérdida del usufructo y la enajenación, gravamen y acaparamiento estaban proscritos.

Algunos autores encuentran en este tipo de propiedad el antecedente remoto de El Ejido, que funciona actualmente como una Institu-

(3) L. Mendieta y Núñez, Ob. Cit., P. 16.

ción Agraria del sistema de tenencia mexicano. Fundan tal aseveración en el hecho de que el goce y explotación de la parcela era individual o privado (4).

Altepetlalli. - Eran tierras de los pueblos para goce general de los habitantes; se trabajaban en común y sus productos se destinaban para realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de los tributos.

La Propiedad del Ejército y los Dioses

Constituyeron las tierras públicas destinadas al sostenimiento de las Instituciones.

Mitlchimalli y Teotlalpan. - Eran grandes extensiones de tierra que se daban en arrendamiento a quienes así lo solicitaban o eran labradas en común por el pueblo a que correspondían. Sus productos se destinaban a sufragar los gastos del culto o de la guerra según el caso; la nuda propiedad era de la Institución.

En este género de propiedad quedaron incluidas las tierras que el monarca designaba para ciertos cargos públicos, con el propósito de que fueran desempeñados con dignidad y las cuales se conocieron con el nombre de Tlatocalalli, así mismo, aquellas cuyos productos se destinaban para sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios que fueron denominadas Tecpan-

(4) M. Chávez Padrón, El Derecho Agrario en México. Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A. P. 188.

tlalli. (5)

Existieron ciertas tierras que por ser recién conquistadas no tenían destino específico y se les identificó con el nombre de Yahutlalli; pasaron a la Colonia con el de Realengas y actualmente se las conocen con el de terrenos nacionales y baldíos(6).

Se aprecia en la distribución de la tierra durante esta época un claro sentido de función social respecto de la propiedad comunal; sin embargo el sistema en sí distó en mucho de satisfacer las necesidades del pueblo que conforme al pensamiento del Maestro Mendieta y Núñez "... llevaban en su propia organización el germen de próximas transformaciones, las que no pudieron realizarse porque la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural". (7).

1.2 Entre los Mayas

a) En México

Para hacer más comprensible el estudio del sistema de organización agraria entre los mayas, es preciso referirse a las características fisiográficas de la región que limitó y posiblemente dirigió hasta cierto punto el curso de su civilización.

Se establecieron en una zona poco propicia para la producción agrícola que abarca actualmente los Estados de Yucatán, Campeche,

(5) R. Lemus García, Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis Histórica) 2a. Edición, Ed. Limsa 1978, P. 84.

(6) Idem., P. 95.

(7) L. Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 30.

Tabasco, Quintana Roo y la mitad oriental de Chiapas en la República Mexicana. (8)

Las condiciones naturales del terreno de la península, delgado y árido, aunado a la carencia de corrientes permanentes de agua y a la mínima e irregular precipitación pluvial, fueron las razones fundamentales para que los mayas no conocieran la propiedad privada de la tierra ni aun dentro de las normas más limitadas. No hubo propiedad exclusiva de las tierras que fueron del dominio público y cuyo uso correspondió al primer ocupante.

La agricultura maya de un tipo más bien primitivo no pudo prestarse al control centralizado, pues el pueblo vivía bastante disperso dado el carácter especial del suelo que no permitía el cultivo por más de dos años sin dejarlo descansar. No obstante ello, fue la base de la economía y produjo excedentes para mantener a grupos improductivos de la sociedad como lo eran los Sacerdotes y los Nobles. (9).

b) En Honduras

Se carece de fuentes escritas sobre el régimen de propiedad entre los mayas, Medardo Mejía en su libro titulado "Historia de Honduras", indica que este país fue parte de la geografía maya que abarcó también los territorios de Guatemala, Honduras Británica y el Sur Este Mexicano.

(8) Sylvanus G. Morley, La Civilización Maya, 5a. Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, P. 17

(9) Idem., P. 145.

no. Inicia su estudio histórico tomando como punto de partida a la Antigua Copán, capital del Reino de Hueytlato o Payaquf, fundado por las tribus mayas. Sostiene la tesis de que los mayas constituyeron una Pre--Civilización, llegando en su desarrollo únicamente hasta el estadio medio de la barbarie. (10)

La base de su agricultura la constituyó la producción del maíz, de sarrollada en valles interiores y mesetas o altiplanos propios para tal-cultivo.

Según el autor aludido, tuvieron "... una sociedad planificada, de verdadero comunismo primitivo, con una estructura económica colectiva en que la propiedad de los bienes de la producción pertenecía a toda la comunidad tribal..." (11)

De tal señalamiento se concluye que: al no existir propiedad privada, tampoco existieron las clases sociales y mucho menos la lucha de-clases, solamente conocieron las divisiones sociales que impone el trabajo por razones naturales del sexo y la edad y posteriormente la especialidad.

Las instituciones culturales y religiosas giraron también alrede-dor del cultivo de la tierra, tal y como lo demuestran los centros cul-turales de experimentación agrícola y la explicación sobre el origen -de la creación del hombre.

(10) Medardo Mejía, Historia de Honduras (Sociedad Primitiva Pre Co-lombina Maya Tolteca) Tomo I, 1a. Edición, 1969, Ed. Andrade - Honduras C. A. P. 27.

(11) Idem., P. 89.

2.- La Colonia

El análisis del régimen de propiedad durante este período histórico, se hace en forma conjunta debido a que Honduras formó parte de la Nueva España, como provincia de la Capitanía General de Guatemala, la cual comprendía los territorios que actualmente corresponden a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y el Estado de Chiapas de la República Mexicana.

Conforme a la Ley de 14 de septiembre de 1519, expedida por Carlos V, el derecho de propiedad y dominio de la corona española sobre la Nueva España, se fundó en "la donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos". La donación se realizó en las bulas expedidas por Alejandro VI, que fueron una especie de laudo arbitral para resolver la disputa entre España y Portugal por la propiedad de las tierras descubiertas. Como documento jurídico no tiene validez alguna, puesto que el Papa no tenía Derecho para disponer del continente descubierto. (12)

En cuanto a la adquisición por justos y legítimos títulos, se recurre al Derecho de Conquista cuando por una guerra justa la corona podía resarcirse con los bienes del enemigo por los gastos realizados. También se alude a la prescripción adquisitiva, asumiendo entre otros hechos la aceptación libre que hicieron los indios de la autoridad del

(12) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 194.

rey, ya por razones de amistad o por alianza.

En realidad, siguiendo el pensamiento de la Dra. Chávez Padrón "... la pretendida justificación del derecho de propiedad de España - sobre la Nueva España se reduce al hecho del pueblo más fuerte que quiso apoderarse del más débil, o a otro hecho denominado posesión- u occupatio, ambos muy discutibles" (13)

De cualquier forma, las tierras de la Nueva España se incorporaron al Patrimonio del Estado o Tesoro Real destinado a la administración, orden y defensa del Reino, tal y como lo señaló la ya citada ley de 1519.

La marcada diferencia de clases durante esta época, determinó la clasificación de la propiedad en varios tipos de conformidad con la persona que la detentaba:

- a) Propiedad de los Españoles.
- b) Propiedad Comunal de los Indígenas.
- c) Propiedad del Clero.
- d) Tierras Realengas. (14)

Propiedad de los Españoles

Este tipo de propiedad reunió todas las características del Derecho Romano con las peculiaridades de la legislación española e Indiana. Es el germen de la gran propiedad territorial, de los latifundios-

(13) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 197.

(14) R. Lemus García, Ob. Cit. P. 115.

que nenguan la propiedad y el nivel de vida de los pueblos. Su origen lo encontramos en la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad expedida por Fernando V, que contiene una disposición denominada:

Merced Real.- Mediante la cual se conceden tierras a los españoles y más tarde a los colonos, como remuneración por servicios prestados o a título de mera liberalidad. Las mercedes debían otorgarse sin perjuicio de los indios.

Los requisitos y condiciones para los beneficiarios los fija la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias y son entre otros los siguientes: Tomar posesión de la tierra dentro de los tres meses contados a partir del otorgamiento; edificar, sembrar y plantar árboles en los linderos; otorgar fianza para asegurar el cumplimiento de las obligaciones. Después de cuatro años de residencia se les facultaba para vender las tierras mercedadas, excepción hecha a los eclesiásticos.

Con motivo de estos repartos aparecen las medidas agrarias que reciben diversas denominaciones:

Caballería.- Es la medida de terreno que se utilizó para otorgar las mercedes a los soldados de a caballo, tuvo una extensión superficial de 42 Has. 9 As. y 53 Cas. aproximadamente y fue el origen de las haciendas.

La Peonfa.- Se utilizó para dar las mercedes a los soldados de infantería, la extensión superficial de esta medida era de 8 Has. 42 As. aproximadamente y fue el origen de los ranchos.

Otras medidas agrarias de menor importancia lo fueron el sitio de ganado mayor, criadero de ganado mayor, sitio de ganado menor y criadero de ganado menor. Todas sujetas constantemente a modificaciones que significaron el desconcierto y la inseguridad en el campo.-

(15)

Encomienda.- Por Merced Real surgió también esta Institución, que consistió en el reparto que de los naturales se hizo entre los conquistadores y pobladores con la sola obligación de ampararlos, protegerlos e impartirles la doctrina cristiana.

Fue establecida por Hernán Cortés en forma provisional a pesar de las disposiciones que habfan en contrario. Degeneró más tarde en una Institución de tipo esclavista. (16)

Fundación de los Pueblos Españoles.- La colonización de la Nueva España se realizó mediante la fundación de pueblos españoles en tierras conquistadas, según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población. Se efectuaron mediante Capitulaciones o Convenios celebrados por los gobernadores de las nuevas provincias, con las personas interesadas y eran siempre a iniciativa privada.

(15) L. Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 49.

(16) R. Lemus García, Ob. Cit. P. 127.

Al trazarse el pueblo se señalaban las superficies que iban a ser utilizadas para Suertes, Dehesas, Ejidos y Propios.

Suertes. - Era el solar para la labranza que se daba a cada uno de los colonizadores. La propiedad y el usufructo del mismo era individual.

Ejidos. - Era la superficie destinada para el aumento de la población. (17)

Propios. - Tierras que se dejaban a los municipios para la atención de los servicios públicos y para sufragar con su producción los gastos de la comuna.

Dehesa. - Porción de terrenos destinados para pastar el ganado de los españoles.

Formas de Regularizar la Propiedad. - La corona creó Instituciones Jurídicas con el objeto de regularizar la propiedad, entre las más conocidas los estudiosos de la materia agraria citan las siguientes:

Composición. - Era la forma de obtener titulación sobre tierras poseídas en exceso respecto del título primordial. Procedía siempre que con ello no se perjudicara a los indios, se acreditara la posesión por un término de 10 años y se efectuara el pago. Las composiciones podían ser individuales o colectivas.

Prescripción. - Normalmente operaba sobre tierras realengas, -

(17) R. Lemus García, Ob. Cit. P. 120.

variando el término de la adquisición de 10 a 40 años, atendiendo a la buena o mala fé del poseedor.

Confirmación. - Se obtenía confirmación de los derechos sobre la tierra poseída esgrimiendo título legítimo y si se carecía de él comprobando justa prescripción.

Propiedad Comunal de los Indígenas

La propiedad comunal fue la que se respetó por más tiempo debido a su carácter social, al legislar sobre la materia la corona continuó organizándola en la forma en que se había hecho antes de la conquista -
(18)

Reducciones. - En el título II, Libro VI de la Recopilación de las leyes de Indias, se contienen las disposiciones sobre la concentración de los indios en pueblos, los cuales conforme a la organización territorial de la propiedad se componían de:

Fundo Legal. - Era la mínima extensión territorial que debía tener cada pueblo, es decir, la zona urbana en la cual no se incluían los terrenos de labor.

Ejidos. - Además de ser la superficie destinada para el crecimiento del poblado, fue utilizada para pastar el ganado.

Propios. - Eran los terrenos que pertenecían al ayuntamiento y que se trabajaban en común o se arrendaban para sufragar con sus

(18) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 20.

productos los gastos de la comunidad y para atender los servicios públicos.

Tierras de Repartimiento. - Conocidas también como Parcialidades Indígenas o de Comunidad. Comprendían no sólo las tierras que poseían las familias antes de ser reducidas a pueblos, sino también las que se otorgaron mediante disposiciones o mercedes especiales para trabajos de labranza, con la obligación de usufructuarlas permanentemente. Funcionaban en forma similar a los Calpullis.

Las propiedades de los indígenas fueron inalienables, inembargables, imprescriptibles y no podían someterse a ningún gravamen.

En este aspecto las leyes españolas fueron proteccionistas, partiendo del supuesto de que el indio era incapaz las propiedades estaban sometidas a una serie de restricciones, incluso las que se adquirieron a título de privadas por adhesión a los conquistadores o por compra venta.

Propiedad del Clero

Poco a poco las propiedades rústicas y urbanas fueron estancándose debido a la adquisición que de ellas hizo la iglesia. Se conocieron con el nombre de Bienes de Manos Muertas o Propiedad Amortizada, porque por disposición del Derecho Canónico, éstas no podían ser enajenadas salvo en casos muy especiales y mediante la satisfacción de una serie de requisitos.

Este tipo de propiedad significó grandes pérdidas para el Erario Público, porque gozó de varias exenciones y su aporte a la producción agrícola del país fue mínimo, porque los terrenos no se explotaban debidamente.

No obstante que en la Cédula de 27 de octubre de 1535 y en la Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias se prohibió la adquisición de bienes raíces por parte del clero, éste fue acumulando riquezas a través de las donaciones territoriales que le hicieron los particulares, motivados por el espíritu religioso imperante en esa época.

Se va gestando en esta forma uno de los problemas más grandes al que tuvieron que enfrentarse los gobiernos de la época independiente, tomando medidas que fueron desde la confiscación hasta la nacionalización de los bienes.

Tierras Realengas

Fueron las que quedaron en propiedad del Tesoro Real o las recientemente conquistadas a nombre del soberano que no se habían destinado a ningún servicio público, ni cedido a título gratuito u oneroso a los particulares o a las corporaciones.

Se equiparan a este tipo de propiedad los montes, aguas y pastos, que sin salir del patrimonio del Tesoro Real eran de uso común para-

todos los habitantes y no podían ser susceptibles de apropiación individual.

Durante este período la propiedad privada fue organizada sobre bases de una injusta desigualdad, que propició el latifundio laico y eclesiástico y mermó la propiedad indígena víctima de ataques, despojos y usurpaciones en franca violación a todas las disposiciones que ordenaban su respeto absoluto.

3.- Epoca Independiente

3.1 En México

En los albores de la Independencia el malestar en el medio rural era ostensible, surgen en consecuencia movimientos populares que exigen la expropiación del latifundio y la devolución de las tierras a las Comunidades Indígenas, así como ideólogos de la talla de Don José María Morelos y Pavón, considerado uno de los precursores de la Reforma Agraria Mexicana, y quien en sus diversos pronunciamientos ordenaba la restitución de las tierras comunales a los indígenas, imponía al Derecho de Propiedad el carácter de función social y autorizaba la expropiación por causa de utilidad pública. Vemos como el problema agrario fue una de las razones determinantes para que los campesinos aportaran el mayor contingente en la guerra de independencia y que sin embargo consumada ésta los gobiernos postergaron la atención de sus demandas para otorgar prioridad a la integración y consolidación política del país.

La situación presentaba dos aspectos fundamentales: era el uno la defectuosa distribución de la tierra producto de los hechos heredados de la Colonia, y el otro, la defectuosa distribución de los habitantes.

En los lugares poblados, se apreciaba que la propiedad indígena individual y comunal casi había desaparecido en contraste con una propiedad siempre creciente en manos del clero y de los españoles. En los lugares despoblados el aspecto era diverso, pues se trataba de regiones en donde la tierra era de mala calidad y sin cultivos.

Puede advertirse en las disposiciones legislativas emitidas por los gobiernos de la época, el claro intento de remediar solamente el aspecto de la defectuosa distribución poblatoria, buscando en la Colonización el medio de solventarla, especialmente redistribuyendo la población indígena y elevando su nivel cultural mediante la mezcla con colonos europeos.

La propiedad sigue admitiendo la triple división de latifundista, eclesiástica e indígena (19)

Con la colonización en terrenos baldíos, se propició el crecimiento de los latifundios, puesto que éstos no fueron considerados para tal efecto. La propiedad eclesiástica continuó siendo respetada en detrimento de la economía nacional y la propiedad indígena casi había desaparecido, las tierras comunales que eran las únicas que detentaban indígenas y mestizos resultaban insuficientes por el crecimiento demográfico que había tenido la población y porque para esta época ya no se dieron tierras de propiedad comunal a los pueblos.

(19) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 238.

En este estado de cosas se emitieron innumerables decretos sobre colonización de tierras baldías en lugares despoblados, algunos con contenido teórico apreciable pero que no dieron resultados positivos con los capitalistas nacionales y colonizadores extranjeros, porque las tierras que se ofrecían no eran aptas para realizar actividades agrícolas y se encontraban aisladas de los centros urbanos; con los indígenas tampoco porque arraigados por la encomienda a su lugar de origen, el traslado a otros lugares no les incitaba, además de que el abandono en que vivían no les permitió conocer tales leyes ni mucho menos acogerse a los beneficios que concedían.

La primera disposición sobre Colonización la encontramos en el Decreto de Iturbide de 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que hubieran pertenecido al ejército trigarante, una fanega de tierra y un par de bueyes en el lugar de su nacimiento o en el que eligieran para vivir.

En 4 de enero de 1823, la Junta Nacional Instituyente expide el primer decreto sobre Colonización, de cuyo texto se infiere que pretendía promoverla ofreciendo tierras a los extranjeros para que se establecieran en el país, aunque dando derecho preferente a los naturales. Se autorizó al gobierno para que tratara con empresarios a fin de que éstos introdujeran al país por lo menos 200 familias a

cambio de tres haciendas y dos labores como compensación. (20)

Lo más relevante en el contenido de este decreto es quizá la disposición sobre distribución equitativa de las propiedades, mediante la cual mandaba que aquellas acumuladas en grandes porciones por una sola persona o corporación que no pudieran cultivarlas, se repartieran indemnizándolas por su justo precio.

El decreto tuvo una vigencia de aproximadamente tres meses y sus preceptos apenas lograron tener vigencia en materia de colonización y no lo hicieron en lo que a justa distribución de la tierra se refieren.

Por las implicaciones que tuvo en el futuro, es importante hacer mención de la orden de 11 de abril de ese mismo año, librada al gobierno de Texas con el fin de que accediera a la solicitud de Esteban Austin, quien acogiéndose al beneficio de la ley de 4 de enero, pedía autorización para establecer 300 familias en aquel lugar. En la misma orden se mandó la suspensión indefinida de la citada ley.

La concesión en referencia fue el precedente nefasto que culminó con las desmembraciones que más tarde sufrió el territorio mexicano.

Siguiendo con la política de colonización interior, se expidieron sucesivamente varios decretos con el ánimo de favorecer especialmente a los militares, a quienes se pretendía convertir en agricultores.

Así, el decreto de 4 de julio de 1823, dispone la asignación y re -

parto de haciendas al ejército nacional de fuerza permanente; el decreto de 19 de julio de ese mismo año hace extensivo el reparto para los insurgentes que prestaron servicios a la patria en los primeros once años de la guerra de independencia, y el decreto de 6 de agosto del citado año concede tal beneficio a los sargentos y cabos del ejército que quisieran retirarse.

Un Decreto a nivel Regional es el de 14 de octubre de 1823, que promovió la Colonización de los terrenos baldíos del centro del Istmo y Coatzacoalcos. Dispuso la división de los terrenos en tres porciones, dos de las cuales serían distribuidas por el gobierno entre los militares que se retiraran y entre los capitalistas nacionales y extranjeros y la tercera lo sería por la diputación provincial en provecho de los vecinos que no tuvieran tierras, en unidades equivalentes a la que se concedía a un soldado, es decir, un cuadrado de tierra de labor de 250 varas por lado, que podría aumentarse en forma proporcional al número de miembros de la familia. (21)

En este decreto se contienen las primeras regulaciones en materia de Baldíos.

La Primera Ley General de Colonización es de 18 de agosto de 1824 y consta de 16 artículos.

Su objeto era la colonización de aquellos terrenos de la nación que-

(21) Diego G. López Rosado, Historia y Pensamiento Económico de México. Primera Edición 1968. Textos Universitarios UNAM. P 189.

no fueran de propiedad particular ni pertenecieran a corporación alguna o pueblo.

Concedió facultades a los Congresos de los Estados para decretar leyes o reglamentos a fin de promover la colonización en sus respectivas jurisdicciones, sujetándose siempre a la Constitución y a la propia ley.

Ofreció seguridades para la colonización extranjera, pero prefiriendo en la distribución a los ciudadanos mexicanos sin más distinción que aquella a que dan derecho los méritos particulares y los servicios prestados a la Patria, o bien, la vecindad en el lugar a que pertenecían los terrenos que se iban a repartir.

Establece como límite de propiedad una legua cuadrada de 5, 000 varas en tierra de regadío, 4 de superficie de temporal y 6 de superficie de abrevadero. (22)

Prohibía expresamente a los nuevos pobladores para hacer traspasos de sus propiedades al clero y prevenía que ninguna persona en virtud de tal ley pudiera adquirir tierras y conservarlas estando vecindado en el extranjero.

Los aspectos positivos de la ley que se comenta lo son: El intento por frenar el latifundio, la amortización y el ausentismo.

Su aspecto negativo lo constituye la delegación que se hizo a favor

(22) R. Lemus García, Ob. Cit. P. 177.

de las entidades federativas, de la facultad de legislar en materia de colonización. Es en esta ley en donde los Estados de la Federación basaron su competencia para disponer de los baldíos.

En 6 de abril de 1830 se expide la segunda Ley General en materia de Colonización.

Orienta la colonización hacia las zonas limítrofes, asegurando a los colonos mexicanos tierras útiles para labranza, manutención por un año y gastos de traslado. Para el mismo efecto, autoriza también las colonizaciones forzosas con presidiarios.

Contiene disposiciones para la conservación de la integridad territorial del Estado y adopta diversas medidas de defensa. Prohíbe la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte y la colonización de familias de países limítrofes en las zonas colindantes con ellos. (23)

En 27 de noviembre de 1846, se crea la Dirección de Colonización dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, con facultades para contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias para que realice las medidas y levante planos de los baldíos, así como para valuarlos y fijar la forma de pago. En este reglamento se autorizan y regulan las colonias de militares.

El 16 de febrero de 1854, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, publica una Ley General de Colonización, en la

(23) R. Lemus García, Ob. Cit. P. 178.

cual se faculta a dicha dependencia para nombrar agentes en Europa, que promuevan la inmigración hacia el país, ofreciendo como incentivos un cuadrado de terreno de 250 varas por cada lado, el cual podría adquirirse en propiedad, toda vez que se liquidara su precio en un plazo de cinco años y con la condición de residir en él y cultivarlo durante aquel término. Con esta ley que regula exclusivamente la colonización extranjera, se concluye una etapa legislativa ineficaz y poca en aciertos.

Es hasta en los años siguientes con las leyes de Reforma, cuando surge el caudal de principios que modifican el régimen institucional heredado de la Colonia, estructuran el sistema constitucional y otorgan a la propiedad un auténtico sentido de función social.

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 no fue acertada en su contenido, debido a que el legislador no tenía el propósito de frenar la concentración de la tierra, ni mucho menos idear un sistema que permitiera una justa distribución de la misma; se trataba únicamente de crear un cuerpo de normas a través de las cuales pudiera dársele movilidad o libre circulación a la propiedad raíz, con miras a mejorar el estado de las finanzas públicas. Habida cuenta de que en gran parte la propiedad estaba concentrada en manos del clero provocando el estancamiento de los capitales, se dispuso la venta por adjudicación y por subasta de todas las fincas rústicas y urbanas propiedad no solamente de las Corpora

ciones Eclesiásticas, sino también de las Civiles, incluyendo dentro de las últimas a las Comunidades Indígenas y desconociéndoles a todas la capacidad legal para adquirir o administrar en lo futuro ese tipo de bienes.

Las adjudicaciones procedían a favor de los arrendatarios o enfiteutas, quienes podían solicitar el área que detentaban dentro del término perentorio de 3 meses contados a partir de la publicación de la ley. Si eran varios los inquilinos se adjudicaría a cada uno la parte arrendada.

Tal parece que el precepto pretendía el fraccionamiento de la gran propiedad mediante la entrega onerosa a quien en realidad la explotaba y, así, le fijó un valor correspondiente a la renta que se estaba pagando, calculada como rédito al 6% anual más los gastos de adjudicación. Para los arrendatarios especialmente de terrenos eclesiásticos, no sólo resultaba anti-económico el ejercitar el derecho, sino que también iba en contra de sus principios morales y religiosos de manera que fenecido el término caducó; y como la ley prevía para estos casos el denuncia, aplicando a quien lo hiciera la octava parte del precio obtenido con la venta, proliferaron los denunciantes para quienes la adquisición reportaba condiciones ventajosas. Se hace notar además que para el caso de remates en pública subasta, no se fijó límite superficial a la adquisición, de tal forma que el mejor postor adquiría el predio en toda su extensión y todos cuantos estuvieran al alcance de sus posibilidades económicas.

Tanto en adjudicaciones como en remates, el fisco percibía la alcabala del 5% por concepto de derechos de traslación de dominio, de manera que en realidad los beneficios de la ley fueron para los hacendados de por sí latifundistas. El clero también era beneficiado porque no se pretendía privarlo de sus bienes, sino de darle un destino útil a su capital orientándolo hacia la inversión en acciones de empresas agrícolas, industriales o mercantiles; afortunadamente no interpretaron el espíritu de la ley, pues de haberlo hecho hubiera surgido en México un monopolio mucho más fuerte y destructivo.

Ahora bien, quienes sí sufrieron grandes perjuicios por efectos de la ley que nos ocupa, fueron los pueblos de indios quienes perdieron la personalidad jurídica y gran parte de sus escasas tierras.

El 9 de octubre de 1856 consciente el gobierno de las fallas de la ley, y para facilitarles a los indios la adquisición de sus terrenos, resuelve que: "... todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la Ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adquisición, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda,

bastará título que les dará la autoridad política. . ." (24)

El resultado fue el fraccionamiento de los pueblos de indios y de los bienes de los ayuntamientos. Se ordena entonces que la desamortización se haga en todos los casos reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores y surge así una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad proveniente de la desamortización de los bienes del clero.

"La ley de desamortización no era una novedad legislativa y tenía un buen número de precedentes en España, particularmente en el siglo XVIII" (25), sin embargo, en México la reacción que provocó en el clero no tiene precedente, fue desde la excomunión para quienes adquirían sus bienes, hasta auspiciar con fondos propios una guerra abierta en contra del gobierno, la cual es conocida en la Historia como la Guerra de los Tres años o la Guerra de Reforma que indujo al supremo gobierno a tomar la decisión de nacionalizarle los bienes.

La ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular, fue expedida por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859; y en su artículo lo. ordena: " Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nom -

(24) L. Mendieta y Núñez, Ob. Cit. P. 123.

(25) Jesús Silva Herzog, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. - 2a. Edición aumentada, 1964. Fondo de Cultura Económica. P. 90.

bre : la aplicación que hayan tenido." (26)

Se proscribe la adquisición de dichos bienes so pena de nulidad del acto de enajenación, reversión del bien al dominio de la nación y el pago de una multa del 5% sobre el valor para quien lo hubiera adquirido. Igualmente se proscriben las donaciones e indemnizaciones en bienes raíces a favor del clero.

La ley que se comenta tuvo principalmente un trasfondo político, pues estaba encaminada a privar al clero del poder económico que le permitía fomentar la llamada guerra de los tres años y no modificaba en nada la organización de la propiedad raíz. En realidad lo que le da el carácter de relevancia es el contenido del artículo 3o. que decreta: "La absoluta separación e independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos". Con este precepto se inicia la transformación de la estructura orgánica del Estado Mexicano, al rescatar su soberanía y someter a la potestad civil el poder político de la Iglesia; pero en el campo, el panorama seguía siendo lamentable, porque si bien es cierto que las leyes de Reforma habían acabado con el latifundio eclesiástico, no menos lo era que habían contribuido a acrecentar la propiedad laica y agravado la situación de las comunidades indígenas, quienes por efecto de sus preceptos perdieron sus tierras de común repartimiento o les fueron fraccionadas.

(26) Diego G. López Rosado, Ob. Cit. P. 198.

A esta altura de nuestro estudio histórico puede advertirse la existencia de dos tipos de tenencia perfectamente diferenciados: La propiedad privada sub-dividida en grande y pequeña y la propiedad de la Nación.

Los nuevos intentos legislativos para resolver el problema del agro, se encauzaron hacia la regulación y distribución de los terrenos de la nación o baldíos, en lugar de fraccionar los grandes latifundios.

En 20 de julio de 1863, se expide la primera ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, con aplicación general en toda la República, de manera que en lo sucesivo las entidades federativas ya no legislaron en este ramo.

Conceptúa a los baldíos como "... terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos"; la definición establece la presunción jurídica de que todos los terrenos son del dominio de la Nación mientras no se demuestre lo contrario, lo que siempre resultó un tanto difícil porque la mayoría de los propietarios carecían de título primordial, de tal forma que sus terrenos fueron denunciados como baldíos y, aun cuando se admitía la oposición en un juicio que se di lucidaba ante el Juez de Distrito en cuya jurisdicción estaba ubicado el -

predio, por lo general la resolución les fue adversa porque quienes hacían los denuncios eran personas poderosas económicamente y con influencias políticas.

Los denuncios tenían su fundamento legal en el Artículo segundo que literalmente dice: "Todo habitante de la República tiene derecho de denunciar hasta 2,500 Has. y no más de terreno baldío, con excepción de los naturales, de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan". En ejercicio del derecho que concede el artículo transcrito, se denunciaron como baldíos los terrenos no ocupados, los ocupados ilegalmente por carecer de título o por estar amparados en título precario y los ocupados por personas incapacitadas por la ley para adquirirlos.

Del precio a pagar como valor por el predio denunciado, debían exhibirse dos tercios en numerario y el restante en bonos de la deuda pública nacional o extranjera. Consideraba ciertos privilegios para quienes hubieran poseído los terrenos durante los últimos 10 años, tuvieran título expedido por autoridad incompetente y los mantuvieran cultivados y acotados; si concurrían todas estas circunstancias se obtenía una rebaja en el precio del 50%, si faltaban las dos últimas, la rebaja era del 25%.

Para conservar el dominio sobre el predio era menester mantener

por lo menos un habitante por cada 200 Has. durante los 10 primeros años contados desde la fecha de la adjudicación.

El gobierno juarista perseguía con la emisión de esta ley, generalizar en el país las propiedades medianas y pequeñas mediante el fraccionamiento territorial de los terrenos de la nación y, a la vez, provocar un movimiento migratorio de importancia; desafortunadamente los resultados prácticos fueron limitados, porque para quienes no estaban en posesión de los terrenos, suponía que deberían tener conocimiento de la existencia y ubicación de los mismos o los recursos pecuniarios para cubrir el precio, los gastos de medida, deslinde y cualquier otro que causara la adjudicación.

Irónicamente el único artículo que fue invocado constantemente y cuya aplicación tuvo como resultado la complicación del problema agrario, fue el relativo a que nadie podía oponerse a la orden de autoridad competente que mandara a realizar operaciones de campo con miras de averiguar la verdad o legalidad de un denuncia en terrenos que no eran considerados baldíos.

En el futuro, con el surgimiento de las Compañías Deslindadoras se invocará este precepto para despojar a propietarios que tenían defectos en sus títulos.

Los últimos intentos legislativos que tenían por objeto el deslinde y-

colonización de los terrenos baldíos de la República, son:

El decreto de 31 de mayo de 1875, expedido en el período presidencial de Don Sebastián Lerdo de Tejada.

Autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una nueva política colonizadora, consistente en celebrar contratos con empresas particulares, para que éstas a cambio de subvenciones se comprometieran a establecer familias en terrenos baldíos o desembarcarlas en puerto mexicano. Corría a cargo de las referidas empresas el señalar los terrenos baldíos a colonizar, lo que se haría por medio de comisiones exploradoras, así como la habilitación de los mismos entendiéndose por tal el deslinde, la medida, el avalúo y la descripción.

En uso de las facultades que confiere este decreto y la relativa de la ley de 1863, las empresas particulares o Compañías Deslindadoras como se les dió en llamar, no sólo habilitaron terrenos baldíos, sino que removieron límites y revisaron títulos en las propiedades que quisieron.

También se autorizó al Ejecutivo para adquirir terrenos colonizables de propiedad particular, o bien, para proporcionar para ellos, los colonos de que se pudiera disponer si así lo solicitaba el dueño.

A los colonos les otorgaba una serie de prerrogativas por el término de diez años y adquirían el dominio sobre una porción determinada para cultivo y casa por un precio módico pagadero a largo plazo, en abonos - -

anuales que comenzarían a aportarse al terminar el segundo año de establecidos.

Como en los anteriores ordenamientos, la Colonización a la que se aspiraba fue un fracaso; pero el Decreto tendrá repercusiones porque constituye el fundamento legal y el origen de las Compañías Deslindadoras, cuya actuación acarreará el más alto índice de concentración territorial, por vía de ejemplo, de 1867 a 1880 se adjudicaron en baldíos 2'707, 481 Has. en 1, 754 títulos (27).

Para ratificar y ampliar los postulados del aludido decreto que era de carácter provisional, el 15 de diciembre de 1883 se expide la Ley Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, la cual en su articulado propone:

Medir, deslindar, valuar y fraccionar los terrenos baldíos en lotes no mayores de 2, 500 Has. para ser adjudicados a título oneroso y en lotes de 100 Has. para ser cedidos en forma gratuita, en ambos casos operaba para inmigrantes o habitantes de la República.

Reiteró a las Compañías Deslindadoras la facultad de seleccionar y habilitar los terrenos, así como de transportar y establecer a los colonos a cambio de una compensación por gastos realizados, consistente en la tercera parte del terreno deslindado. No está demás apuntar que tales empresas se concretaron a realizar las operaciones de campo y a recibir

(27) Diego G. López Rosado, Ob. Cit. P. 202.

el pago sin haber cumplido el resto de las estipulaciones, deslindando terrenos en forma desmesurada, puesto que de ello derivaba la percepción. Entre los años de 1883 a 1893 se deslindaron más de 32 millones de Has., de las cuales 12'693, 610 se adjudicaron a las Compañías (28), quienes, desde luego, no las retuvieron, antes bien, las enajenaron a quienes ofrecen mejores precios, aun cuando con ello contravinieran disposiciones relativas a no enajenar terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos ni en extensiones mayores a las 2, 500 Has.

La Segunda ley sobre Terrenos Baldíos de competencia Federal es de 26 de marzo de 1894.

Amplió y modificó la ley anterior de 1863, pero conservando su esencia.

Clasifica por primera vez los terrenos de la Nación en una forma restrictiva, cual es: Baldíos, excedencias, demasías y terrenos nacionales, definiéndolos así:

Baldíos. - Son los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Excedencias. - Son los terrenos poseídos por particulares durante 20 años o más fuera de los linderos que señale el título primordial que

(28) Diego G. López Rosado, Ob. Cit. P. 218.

tengan, pero colindando con el terreno que éste ampare.

Demasías. - Son los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que este determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Nacionales. - Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados. Se reputan también como terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o este se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida del terreno.

Establece dos formas de adquisición del dominio sobre terrenos de la Nación: Por denuncia o composición tratándose de terrenos baldíos, excedencias y demasías; o por compra ante la Secretaría de Fomento si se trataba de terrenos nacionales.

Suprime el límite de extensión superficial para los denuncios, vale también para las Compañías Deslindadoras por lo que hace al límite de enajenación. Por efectos de esta ley el Estado renuncia a la reivindicación que pudiera corresponderle por ventas realizadas en contravención a lo dispuesto por ordenamientos anteriores, tal parece que preten-

dfa crear un tipo perfecto de propiedad romana tradicional, absoluta, - sin revisiones ni restricciones y, lo que es más, sin limitaciones del poder público; en tal virtud también libera al adjudicatario de la obligación de mantener acotados, colonizados y cultivados los terrenos.

Deroga las antiguas leyes relativas a la imprescriptibilidad de tierras baldías, declarándolas prescriptibles hasta 5,000 Has. siempre que fuesen poseídas durante 10 años bajo las condiciones legales de la prescripción.

Creó el Registro de la Propiedad y fue suspendida en sus efectos por el Decreto de 18 de diciembre de 1909, que contenía disposiciones para que rigieran en materia de baldíos en tanto se reformaba en definitiva la susodicha ley. En el reglamento del decreto en mención, que fuera expedido el 16 de junio de 1910, se creó como dependencia de la Secretaría de Fomento, la Dirección Agraria encargada para lo sucesivo del trámite de todos los expedientes sobre arrendamiento de terrenos nacionales y composiciones por baldíos y demasías.

Es patente que las leyes sobre terrenos baldíos no contribuyeron al logro de una mejor distribución de la tierra, sino por el contrario, facilitaron el acaparamiento, ocasionaron la depreciación de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura. Esta situación que había alcanzado su punto más álgido provocó el descontento de la mayoría de la población explotada y vejada que encuentra en el movimiento armado de 1910 el me -

dio de reivindicar sus derechos, así hacen de la Revolución Mexicana - una revolución eminentemente agrarista.

Interrumpo aquí la secuencia legislativa del período independiente - por considerar que las leyes que suceden a la revolución, son parte de - otra etapa que podría llamarse contemporánea y porque además algu - nas de ellas son materia de estudio en otros capítulos.

3.2 En Honduras

En realidad el cambio que se operó con la Independencia fue de pasar de la encomienda minera, agrícola o ganadera a la propiedad feudal.

El país fue escenario de la pugna entre los hacendados feudales que no estaban de acuerdo con la organización de la República y los comerciantes del añil, bálsamo, maderas, metales y mercancías -- extranjeras que querían sostenerla a todo trance, porque veían en ella el punto de apoyo para lograr avances hacia el progreso. Ambos contaban con sus respectivos aliados, con la Iglesia los primeros y los segundos con los campesinos ansiosos de liberarse de la servidumbre.

Las disposiciones agrarias españolas continuaron vigentes hasta el 19 de marzo de 1829, fecha en que se promulga la primera Ley de carácter agrario del Estado de Honduras, como uno de los federados de Centro América.

Tuvo como propósito fundamental la erradicación del marco -- legal agrario, impuesto durante la colonia a través de la expropiación de tierras de la Iglesia; reducción de los ejidos indígenas, -- regulación de las ventas sobre terrenos realengos y subasta de las tierras de manos muertas.

Para facilitar a los labradores las tierras que necesitaban, se dispuso la adjudicación onerosa en pequeñas fracciones mediante el pago de precios módicos. Se señaló como límite de extensión superficial que podía adquirirse por un solo sujeto, el área de 20 cuadras (29), al precio por cuadra de 5 pesos en terrenos de laborío de 20 reales en otro tipo de tierras. (30)

Favorecía a los antiguos poseedores de tierras a quienes se les graduarían por las mismas medidas en que las compraron. (31)

Las ventas corrían a cargo de los alcaldes en cuya jurisdicción estuvieran ubicados los terrenos, indicando que el recibo serviría de título.

Se observa en la Ley reseñada dos fallas de importancia; es la una, la delegación de las ventas en los alcaldes, quienes van a realizarlas a su arbitrio en virtud de que no se estableció un sistema de control por parte del Estado, y es la segunda, la deficiente titulación de los terrenos por falta de señalamiento preciso de los linderos.

El 14 de abril de 1834 bajo la administración del presidente Don Joaquín Rivera, la Asamblea del Estado Hondureño derogó el artículo Segundo de la Ley de 1829, que señalaba el límite del área a adjudicar-

(29) Cada cuadra tiene por lado 200 varas de mercader y equivale a 4 manzanas o 2.8 Has.

(30) Cuando se habla de "pesos" se refiere a la Unidad monetaria de Honduras que es el Lempira y que equivale a 0.50 centavos de dólar.

(31) Gaceta del Gobierno No. 6 Agosto 1830, P. 21. Ley de 19 de Marzo 1829 Art. 5.

se, con el propósito, según se dijo, "de obviar el obstáculo que ha - -
 impellido la venta de algunas tierras, sitas en los Departamentos de -
 Gracias y de Yoro, sin arruinar toda la obra de dicha Ley" (32). Permi-
 te para lo sucesivo vender a una sola persona hasta 100 cuadrados de -
 tierras baldías (33).

Con esta medida se dá beligerancia a los latifundistas, quienes no
 cejarán hasta lograr suprimir de los textos legales el señalamiento de
 límites de extensión superficial susceptibles de apropiación individual-
 en terrenos del Estado.

La Segunda Ley decretada bajo la denominación de Reglamentaria
 de Tierras, fue expedida el 15 de julio de 1835 y tiene como propósito
 fundamental establecer un sistema de regulación que sirviera para la--
 enagenación de los terrenos del Estado como medio para allegar ingre-
 sos a las arcas públicas.

Se advierte en el espíritu de la Ley que se comenta, así como en-
 el de las sucesivas, que en las primicias de la época independiente, --
 la tierra sólo era importante por el valor económico y financiero que -
 reportaba su venta para el Estado.

Se autorizó al Ejecutivo para que por sí o por medio de los Jefes -
 Departamentales pudiera enagenar o dar en arrendamiento las tierras -
 realengas o baldías, las de manos muertas y las poseídas sin justo ---

(32) Antonio R. Vallejo; Guía de Agrimensores o sea Recopilación de --
 Leyes Agrarias. 1a. Edición, Edit. PROCCARA Hond. 1971 P. 151.

(33) 100 Cuadrados de tierra equivalen a 400 manzanas o 280 Has.

título. Se señaló un procedimiento específico para el caso de venta y para el de arrendamiento, pero ambos se iniciaban con el denuncia del terreno por parte del interesado, ya sea que estuviera en posesión del mismo o tuviera conocimiento de su existencia. Si ya se estaba en posesión, se tenía un término de 60 días a partir de la publicación de la Ley, para hacer valer cualquiera de las dos acciones y de no hacerlo, era admitido el denuncia por cualquier particular sin reconocerse al ocupante el valor de los bienes inamovibles.

Por efectos de esta disposición los auténticos agricultores fueron despojados de sus tierras, pues a veces por desconocimiento y otras por falta de recursos económicos se vieron imposibilitados del ejercicio del Derecho, y sus tierras fueron objeto de la codicia de los denunciantes, quienes no sólo adquirían el inmueble, sino también las construcciones y plantaciones permanentes que allí se dejaban.

Se sustituye la medida por cuadros por la medida en caballerías y se asignó a cada caballería un valor de 40 pesos en tierras de labor y de 25 pesos en tierras de valle o serranía.

En tratándose de ventas, los gastos ocasionados por la medida y titulación fueron absorbidos por la Hacienda Pública, pero el precio del terreno tenía que ser cubierto en efectivo como requisito previo para el libramiento del título que fue facultad exclusiva del Ejecutivo.

El procedimiento para el arrendamiento se seguía ante el Jefe --
 Departamental, quien recibía la solicitud y practicaba las diligencias -
 necesarias para conocer la calidad y extensión de los terrenos, el ---
 valor se graduaba en proporción al tanto por ciento que cobraban los --
 propietarios por las labores de repasto y corte de madera de los suyos
 y los contratos se celebraban por un año, siendo sólo facultad del - --
 Ejecutivo la autorización por un término mayor al consignado, quien -
 rara vez la otorgaba porque había interés en que los terrenos fueran -
 comprados.

La Ley ya no consideró el límite de extensión superficial ni para-
 la venta ni para el arrendamiento, lo cuál facilitó el acaparamiento --
 por parte de los capitalistas que eran los que disponían de los medios -
 económicos para cubrir el precio de la venta, perjudicando con ello a -
 los agricultores que desde siempre han sido los que menos posibilida-
 des han tenido al acceso de la tierra.

Del contexto de la Ley, es loable y digno de atención el Artículo-
 22, mismo que dispone:

"A los pueblos que tengan de mil almas abajo, que no tuvieran ---
 ejidos municipales, y denunciaren tierras baldías, se les dará gratis-
 una legua en cuadro ó un cuadro compuesto de un cuarto de legua por -
 ángulo, al rumbo que la pidan, dejando al centro la población, si esto-
 fuese posible; y a los que tengan de mil y quinientas arriba, se les ---

darán dos leguas en la misma conformidad pero unos y otros pagarán los costos que expresa esta Ley para obtener el título".

Continúa manteniendo el concepto de Ejido tal y como fuera concebido durante la época colonial, pero no exime a los pueblos del pago por los gastos que ocasionara la adjudicación, a diferencia de como se hizo en lo que fué la Nueva España, en donde tal beneficio fué gratuito.

Por las regulaciones comentadas, se deduce la existencia de tres tipos de tenencia de la tierra, tales eran: Los terrenos del Estado destinados para el mejoramiento de las finanzas públicas a través de su venta o de su arrendamiento, los terrenos privados en la acepción más amplia del derecho de propiedad y los terrenos ejidales propiedad de los pueblos para expansión y uso común.

En 23 de Julio de 1836, mediante otra Ley Reglamentaria de Tierras se deroga la precedente, por estimarse que los defectos de que adolecía significaban un obstáculo para la enagenación de los terrenos.

Las modificaciones de importancia pueden contraerse a las siguientes:

El establecimiento de un procedimiento más preciso a observarse para las enagenaciones. (34)

Reducción del valor de la caballería a 10 pesos como mínimo.

Recargo a los interesados, de los gastos que ocasionara el proce-

(34) Arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley Reglamentaria de tierras de 1836.

dimiento.

Otorgamiento a título gratuito de dos leguas de tierras baldías por concepto de ejidos para los pueblos.

En decretos posteriores se dejará establecido que sobre estos --- terrenos los pueblos adquieren únicamente el Derecho de usufructo o - dominio útil, y que el Estado continúa reservándose la nuda propiedad; - diferenciándolos de aquéllos otros que los pueblos adquirieran por compra y sobre los que si serían dueños absolutos, éstos últimos van a -- conocerse con el nombre de bienes de la Comunidad y ambos serán administrados y distribuidos por los ayuntamientos.

Legalización de excesos a favor de los propietarios que practicarán remediación de sus sitios sin necesidad de nueva composición con el - Estado.

Cesión gratuita al labrador Centro Americano de terrenos fieros- o de montaña que no fueran propiedad de particulares o de comunidades. Los factores etnográficos, culturales y sociopolíticos afines de los --- pueblos Centro Americanos, unidos una vez bajo el régimen Federal -- son y han sido las razones preponderantes para que sus respectivos -- connacionales disfruten de ciertos privilegios vedados al resto de los - extranjeros.

El Artículo 14 dice al tenor: "Se garantiza y protege la propiedad

de los poseedores de tierra cualquiera que sea el tiempo de su posesión, con tal de que sea de buena fé, y con justo título extendiéndose -- por lo último a falta de título, un medio legal de probar el derecho que les asiste".

Dos años después se interpretará el sentido de esta norma, dejando claramente establecido que tal garantía no se entiende concedida a los poseedores de tierra que no ejercitaron el derecho de adjudicación o el arrendamiento en el término perentorio señalado. Lo cual significa que continuaron en estado de indefensión.

En vano habfan resultado todos los intentos legislativos emitidos por los gobiernos de la época con el ánimo de mejorar el estado de las finanzas públicas, puesto que para el año de 1837 el país afrontaba una situación económica de verdadera calamidad, a tal grado que no disponía siquiera de los fondos suficientes para cubrir los sueldos devengados por los funcionarios; en este estado de cosas, la Asamblea Ordinaria del Estado emite un Decreto, mediante el cual se resuelve cubrir -- parte de las deudas contraídas con las tierras pertenecientes a la Hacienda Pública, siempre que los acreedores aceptaran esa forma de pago y -- señalando 25 caballerías como el límite del área que podía darse a cuenta, a menos que mediara un convenio anterior en donde se hubiera ----- pactado cubrirla en su totalidad.

Surgía así otro medio de adquirir los terrenos del Estado, que -- aunado a los anteriores habfan convertido a los campesinos en peones- asalariados o en desocupados con la consiguiente pobreza rural.

El gobierno en lugar de tomar medidas para mejorar la situación, continúa agravándola a través de sus desaciertos legislativos.

En 20 de marzo de 1843, la Cámara Legislativa emite un Decreto para imponerle a los propietarios ciertos gravámenes sobre sus tie - rras, algunos cultivos y bienes muebles; pero que además contiene re- gulaciones significativas en relación con el trabajo asalariado en el - campo. En la breve exposición de motivos se considera:

"... que estando gravado el Estado con una deuda, es necesario- proveerle de fondos para su amortización; que las contribuciones direc- tas son odiosas y los empréstitos forzosos a más de serio dejarían al- erario gravado en la misma cantidad que se intentase cubrir. Tenien- do presente que los censos moderados sobre los bienes productibles, - no presentan aquellos obstáculos; y más si al mismo tiempo se ahorran robos y se facilitan brazos a los propietarios, ha tenido a bien decre - tar..." (35)

Los gravámenes impuestos resultaban mínimos si se comparan a- los beneficios que la misma ley les otorgaba.

Dispone que en cada municipalidad se elija un regidor para que se

(35) Antonio R. Vallejo, Ob. Cit. P. 179.

desempeñara como Juez de Campo, con las facultades suficientes para conocer de los delitos y demandas que versaran sobre incumplimiento de contratos celebrados por trabajadores de aquél ramo; además, deberían de llevar un libro de registro de los labradores de su respectiva jurisdicción, así como de los jornaleros de trabajos agrícolas, de tal forma que cuando un propietario requiriera de jornaleros los pediría al respectivo funcionario, el cual estaba en la obligación de facilitarlos si los tenía disponibles.

Se prevía en la Ley una serie de sanciones para el caso de comisión de faltas y delitos por parte de dichos jornaleros, los que ni siquiera tenían el aliciente de que la propia Ley les garantiza un salario justo.

Es inconcebible como el legislador pudo prestarse para que se cometieran semejantes atropellos con la dignidad humana, además de desvirtuar las funciones de los órganos del Estado convirtiéndolos en auténticas agencias de colocación laboral.

La Ley se suspende en sus efectos por espacio de dos años a partir del 10 de marzo de 1846, pero solo por lo que al pago de impuestos se refería; cobra nuevamente vigencia en el año de 1847, para aplicar los productos de la recaudación al fomento y difusión de la cultura y yacón para el pago de la deuda del Estado.

Entre los años de 1856 a 1864, se emitieron diversos acuerdos -- con el propósito de reducir en Comunidades a los indios que aún exis-- tían dispersos en el país, concediéndoles gratuitamente siete caballe--- rías de tierra y extendiéndoles título de propiedad, de tal forma que sus terrenos fueron reconocidos como de naturaleza privada, aunque especi-- ficamente las Leyes agrarias de la época no se ocuparon de otorgarles-- la debida protección.

Mediante Decreto de 18 de Octubre de 1865, se establece otro --- medio de adquirir el dominio de terrenos baldíos, consistente en que -- los pueblos, sociedades o empresarios que abriesen nuevas y convenien-- tes vías nacionales de comunicación, o bien que, que mejoraran las --- existentes, recibieran en recompensa por parte del Estado, un mínimo-- de dos caballerías o un máximo de cinco por legua de camino en el lu-- gar en que designaran; la extensión podía aumentarse acorde a las difi-- cultades que presentaba la obra y casi siempre así sucedía.

Se ofrecían además otras prerrogativas, tales como liberarles -- del cumplimiento de ciertos servicios públicos por espacio de ocho ---- años y otorgarles el privilegio durante 20 años de cobrar para beneficio propio el derecho de peaje cuando la construcción fuera un puente.

Este decreto constituye el fundamento legal y origen de las famo-- sas "contratas" con las cuales las Compañías trasnacionales acreditan--

el dominio privado sobre la mayor parte de los terrenos que detentan - en la Zona Norte del país, adquiridas "en recompensa" por la construcción de toda la red férrea que allí existe.

La legislación sobre baldíos continúa sin alteraciones de fondo; - las variantes que se advierten entre uno y otro ordenamiento son únicamente de forma para tornar más expedito el procedimiento, obviando - trámites y suprimiendo requisitos para dar eficacia a la ventas. En -- este último aspecto se llega hasta permitir que del precio del inmueble pudiera pagarse un 50% en documentos mercantiles o Títulos Valores.

En ocasiones, como es frecuente en el mundo normativo, van --- surgiendo situaciones no previstas que es preciso regular, tal fue el -- caso de los terrenos situados a inmediaciones de las playas que comenzaron a ser objeto de denuncia en calidad de baldíos. Sobre el particular todos los decretos expedidos habían sido omisos, lo que provocó -- que el gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, se pronunciara mediante un escueto acuerdo de fecha 17 de Enero de 1867, declarando improcedente las solicitudes en tal sentido y comunicando lo que literalmente dice: "Se prohíben los denuncios y ventas de las islas y cayos-nacionales, y de los terrenos situados en el litoral de ambos mares, hasta la latitud de una legua; y sólo se podrán dar en arrendamiento, cuando el gobierno lo juzgue útil y conveniente" (36)

Este acuerdo fue ratificado por el Congreso Nacional en decreto -
 Num. 28 de fecha 20 de febrero de 1872 y elevado a la categoría de --
 Norma Constitucional en un claro intento de salvaguardar la soberanía
 del Estado.

El primer Reglamento de Tierras es de 15 de mayo de 1888 y ---
 bien puede catalogarse como una compilación de todos los acuerdos y -
 decretos expedidos hasta entonces para regular algún aspecto del ramo
 agrario.

Clasifica los terrenos de la República en tres tipos:

"Baldíos.- Son los terrenos que no están enajenados a personas --
 particulares, pueblos o corporaciones y cuyo dominio pertenece al Es-
 tado, aunque no perciba renta alguna de los pastos, maderas y demás -
 productos naturales.

Ejidos.- Concedidos a los pueblos para uso común de sus habitan-
 tes y sobre los cuales se adquiere únicamente el dominio útil.

Privados.- Entre los cuales deben comprenderse también los per-
 tenecientes a corporaciones o comunidades determinadas". (37)

El reglamento precisa los procedimientos para adjudicación de --
 ejidos a los pueblos, para la venta de los baldíos, para la remedia de-
 los terrenos, para renovación de títulos, realización de medidas, des--
 lindes y particiones. Nos ocuparemos solamente del procedimiento para

la adjudicación de ejidos a los pueblos pues es entre todos el único que refleja orientaciones de tipo social.

La solicitud se presentaba ante el Administrador de Rentas del Departamento respectivo por conducto del legítimo representante que lo era para los pueblos el alcalde municipal y para las aldeas el alcalde auxiliar; deberfa contener una exposición circunstanciada de los hechos que la motivaban, así como la descripción de los terrenos que se denunciaban como baldíos.

El Administrador de Rentas seguía una información sumaria de testigos para constatar los extremos de la solicitud y naturaleza del terreno, además de una investigación sobre si los solicitantes carecían del todo o parte de los ejidos; hecho lo cual, se comisionaba agrimensor para la medida, se sometía a la revisión fiscal de la Hacienda Pública y de resultar sin vicios ni defectos se extendía el Título que como ya se dijo otorgaba únicamente el Dominio Util de los terrenos en referencia, delegando la responsabilidad de la administración y distribución de los mismos en los legítimos representantes. (38)

El Reglamento fue derogado por la Ley Agraria de 19 de marzo de 1898 y no existió entre ambos mayores diferencias de contenido.

En el Artículo Primero se detallan los terrenos que pertenecían al Estado en la forma siguiente:

(38) Antonio R. Vallejo, Ob. Cit. Arts. 5, 6, 7, 8 y 9 p. 238.

"Baldíos, que son los que estando situados dentro de los límites del Estado no tienen otro legítimo dueño.

En los terrenos que se concedan a los pueblos y aldeas para ejidos, el Estado conservará el dominio directo.

Los que de conformidad con la Ley herede el Fisco.

Los que hayan pertenecido a las confradías y archiconfradías y --- demás corporaciones análogas y hayan sido legalmente secularizadas'-(39).

En el artículo segundo se declara la imprescriptibilidad de los -- terrenos baldíos.

Por primera vez se habla de expropiación a la propiedad particular cuando un pueblo que se encontrara ubicado en dicho terreno requiriera de ejidos y se fijó como límite para la expropiación el área de -- dos kilómetros cuadrados.

Tanto el procedimiento a seguir para la adjudicación de ejidos -- como su administración y distribución se dispuso en la misma forma ya reseñada y se ordenó la expedición de un reglamento para controlar el fraccionamiento y asignación de los lotes a favor de los vecinos.

En el artículo 9 se estipula que: "Cuando el Gobierno o la Municipalidades tengan que ejecutar una obra declarada de utilidad pública o de la comunidad... y sea preciso ocupar, a juicio de la autoridad cons

tructora, el todo o parte del terreno de ejidos dado por la municipalidad a los particulares estos no podrán oponerse y solo tendrán derecho al pago de las mejoras" (40).

Este precepto confirma la aseveración de que en materia de ejidos la nuda propiedad se la reservó el Estado, puesto que por sus efectos operaba la reversión. No obstante, la Ley otorgó el derecho de adquirir el dominio pleno sobre el terreno ejidal que mediante concesión de la municipalidad o del alcalde auxiliar se ocupara con casas y labranzas desvirtuando en esta forma la esencia de la única Institución que desempeñaba una función social y que había logrado preservarse. Surgen entonces una serie de unidades privadas individuales tan pequeñas que vienen a aumentar el número de minifundios existentes en el país.

Sucedieron a la Ley otros decretos legislativos para reformar o derogar algún artículo en especial, pero que no alteraron el sistema de distribución territorial establecido, ni mucho menos aportaron cambios que significaran un mejoramiento de las condiciones de vida del auténtico agricultor.

He tratado de someter a estudio los más importantes ordenamientos jurídicos que fueron determinantes para la estructuración del sistema de tenencia de la tierra de México y Honduras, y estimo que al momento, cuento con los elementos de juicio suficientes para iniciar

(40) Antonio R. Vallejo, Ob. Cit. P. 263.

el análisis comparativo que me he propuesto desarrollar en el presente trabajo.

Es claro que al nacer a la vida independiente los dos países tuvieron que afrontar problemas de la misma índole, aunque no de la misma magnitud, dado la gran diferencia de extensión superficial de sus respectivos territorios, así como del elemento poblacional. Sin embargo, tenían las mismas raíces históricas y, en consecuencia, es natural que como se desprende de los textos legales, en ciertos aspectos las regulaciones fueran coincidentes de manera que se logran encontrar algunas similitudes de fondo, tales como:

- a) Los propósitos económicos que inspiraron las Leyes.
 - b) La nacionalización de los bienes eclesiásticos.
 - c) Las disposiciones relativas a denuncia y adquisición de terrenos baldíos en pública subasta.
 - d) El señalamiento de términos perentorios para ejercitar el derecho de adjudicación por parte de arrendatarios y enfiteutas en México, y de simples ocupantes en Honduras.
 - e) La supresión de límites de extensión superficial susceptibles de apropiación individual.
 - f) El fraccionamiento de los terrenos de uso común.
 - g) El pago con tierras del Estado por servicios públicos realiza-
-

dos por los particulares; y

h) Propiedades Privadas y terrenos de la Nación como formas de tenencia con sus respectivas peculiaridades.

Las discrepancias más notables son las siguientes:

a) Que Honduras conservó intacta la Institución del Ejido Colonial hasta la Ley de 1898 y respetó las tierras de Común Repartimiento o de Comunidades Indígenas; a diferencia de México que destruyó ambas Instituciones a partir de la Ley de Desamortización de 1856; y

b) Que en Honduras la Ley de 1898 declaró imprescriptibles los terrenos baldíos a diferencia de México que en la Ley de 1894 los declara prescriptibles en el término de 10 años.

C A P I T U L O I I

REGULACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

1. - Las Constituciones Políticas Mexicanas.

1.1 Constitución de 1824.

1.2 Constitución de 1836.

1.3 Constitución de 1857.

1.4 Constitución de 1917.

2. - Las Constituciones Políticas Hondureñas.

2.1 Constitución de 1936.

2.2 Constitución de 1957.

2.3 Constitución de 1965.

REGULACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

Antes de entrar en el estudio de lo que constituye el segundo capítulo de este trabajo, permítaseme hacer un breve preámbulo sobre el valor que tiene la Constitución Política como norma fundamental de un Estado de Derecho, persigo el deliberado propósito de dejar establecida su supremacía sobre el resto del ordenamiento jurídico que tiene en ella su razón de ser y su validez.

Kelsen considera que la Constitución jurídico positiva o material, tiene la función esencial consistente en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación. --

(41). Coloca a la Constitución en la base de la pirámide normativa que está integrada por las normas primarias o fundamentales, por las secundarias o derivadas que son de carácter general y abstracto (leyes) y por las normas establecidas para un caso concreto y particular. (42)

El atributo de fundamentalidad o primariedad que caracteriza a la Constitución estriba en que en ella se expresan las decisiones políticas fundamentales, ella es la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, demarca su competencia y es también la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo.

De todo lo anterior se concluye que, la Constitución es el principio y el fin de la legislación ordinaria que necesariamente emana de ella y -

(41) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición. Editorial Porrúa, 1976. P. 343.

(42) Idem. P. 344.

que, por tanto, no debe oponérsele, violarla o simplemente apartarse de sus postulados so pena de carecer de validez formal, siendo susceptible de declararse nula, inválida, inoperante o ineficaz.

1. - Las Constituciones Políticas Mexicanas.

1.1 Constitución de 1824.

Expedida el 4 de octubre de aquél año bajo el rubro de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; está empujada de los postulados que se han señalado como característicos de una Carta Magna, aunque algunos de ellos específicamente los relativos al reconocimiento de las garantías individuales o derechos del hombre no fueron desarrollados con amplitud. Posiblemente esta omisión obedezca al hecho de que el Congreso General Constituyente, tenía como principal objetivo la delicada misión de darle al pueblo de México una organización política, a la vez que cimentar la estructura jurídica del Estado, y que avocado a dicha tarea haya descuidado otros aspectos sobre los que se limitó a seguir los lineamientos trazados por el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821.

El derecho de propiedad se concibe en la Constitución que nos ocupa, como un límite frente al poder público del Estado; de manera que su respeto constituyó una restricción a las facultades del Presidente de la República, a quien de conformidad con lo estatuido por el artículo 112 fracción

III, no estaba vedado ocupar la propiedad de los particulares y de las cor
poraciones o de turbarles en la posesión, uso o aprovechamiento de la -
 misma a menos que mediara un objeto de conocida utilidad general, sien-
 do en tal caso necesaria la aprobación del Senado y en sus recesos del -
 Consejo de Gobierno y "siempre con la indemnización a la parte interesa-
 da a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno". (43)

Se continúa manteniendo el régimen absolutista implantado durante -
 la época Colonial, del más irrestricto respeto a la propiedad individual, -
 a pesar de que el país sufría los embates de un problema agrario que --
 ameritaba pronta atención y que, por lo mismo, una efectiva solución hu-
 biera consistido en señalarle limitaciones e imponerle modalidades al de-
 recho de propiedad; pero no debemos olvidar que sobre este particular -
 la mayoría de las legislaciones europeas y latinoamericanas tuvieron -
 una marcada influencia del Código Napoleónico y de la Declaración de -
 los Derechos del Hombre. (44)

Por norma Constitucional también se declaró a la Religión Católica
 como la religión oficial, lo cual significó el reconocimiento del poder -
 eclesiástico junto al político, con las funestas consecuencias que ello -
 acarreó porque permitió al clero tener ingerencias en las decisiones de-
 Estado y velar porque sus intereses continuaran siendo inviolables; es -

(43) Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1800 - 1976*, Séptima Edición (Revisada, aumentada y puesta al día) Editorial Porrúa Méx. 1976. P. 184.

(44) Rafael Rojina Villegas, *Compendio de Derecho Civil II (Bienes, De-
 rechos Reales y Sucesiones)* 8a. Edición. Ed. Porrúa 1966. P. 82.

así como se explica el porqué las leyes secundarias relacionadas con la materia agraria emitidas bajo el imperio de estos principios fueran cons-
treñidas a regular aspectos de Colonización de terrenos baldíos.

1.2 Constitución de 1836.

Su estudio es de importancia para el Constitucionalismo, entre otras razones, porque varía la forma estatal implantada en la Constitución de 1824, sustituyendo el régimen federal por el central.

Está integrada por siete estatutos mejor conocidos como "Las siete Leyes Constitucionales", promulgada la primera de ellas el 15 de diciembre de 1835 y en 29 de diciembre de 1836 las restantes.

La Primera Ley alude a los Derechos y Obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República y se considera como un catálogo más o menos organizado de garantías individuales, entre las que figura en primer término el derecho de propiedad.

El artículo Segundo en su fracción III, consigna como un Derecho del Mexicano el "No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte" y agrega que "cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si la tal circunstancia fuera calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamen-

tal en los Departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo". (45)

El precepto transcrito revela que el concepto de propiedad no varió de uno a otro ordenamiento, antes bien, tal parece que la disponibilidad que en determinado momento podía ejercitar el estado se restringió aún más, no sólo porque se supeditó a previa indemnización, sino también, porque la admisión del recurso de apelación implicó dilaciones en el procedimiento en beneficio del presunto afectado que continuaba en posesión por efectos de la suspensión del acto reclamado.

Para mayor garantía de respeto al derecho de propiedad, se limitó al Congreso General en materia legislativa en los términos del artículo 45 de la Tercera Ley.

"No puede el Congreso General. . ."

"III. Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular. A la ley sólo corresponde en ésta línea, establecer, con generalidad, contribuciones o arbi -

(45) Felipe Tena Ramírez, Ob. Cit. P. 204 y 206.

trios". (46) Similares limitaciones fueron impuestas también al Poder Ejecutivo; reafirmando el concepto individualista que tiene como base la tesis de que la propiedad es un derecho natural, innato y subjetivo que el estado y la ley sólo pueden reconocer y amparar pero no crear ni mucho menos desconocer o restringir.

1.3 Constitución de 1857.

El régimen jurídico de la Constitución de 1857 en relación al derecho de propiedad, siguió la corriente liberal individualista y, por ende, no admitió más limitaciones que las referentes a la utilidad pública.

El artículo 27 declara por una parte su concepto de propiedad como una garantía individual en los términos siguientes: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse". (47)

Se desprende de la norma que la expropiación era admisible, pero en sus efectos prácticos el Estado fue impotente para efectuarla por falta de medios económicos.

En otro de sus párrafos, el mismo artículo eleva a rango constitucional la prohibición a las corporaciones civiles y eclesiásticas para

(46) Felipe Tena Ramírez, Ob. Cit. P. 219.

(47) Idem. P. 610.

adquirir propiedades o bienes raíces y dice al tenor: "Ninguna Corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución". (48)

Como consecuencia de esta disposición, las Comunidades Indígenas quedaron en estado de indefensión para hacer valer los derechos sobre las tierras que detentaban "desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las Comunidades Agrarias y confirmando la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad individual". (49)

En el artículo 72 fracción XXI, se facultó al Congreso para legislar en materia de Colonización, pero ya es de sobra conocido que con la expedición de tales leyes no se lograron resultados positivos. En conclusión, el texto del documento que se estudia mantiene inalterable el derecho de propiedad, con la salvedad apuntada respecto de las Corporaciones; pero es loable y digno de mención el hecho de que en el seno de la Constituyente se manejaron ideas sociales que influirán decididamente para la transformación de la Institución en años posteriores.

(48) Felipe Tena Ramírez, Ob. Cit. P. 610.

(49) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 268.

1.4 Constitución de 1917.

Expedida el 5 de febrero de aquél año y continúa vigente en la actualidad; es la Constitución Política de los cambios sociales. Contiene todo un capítulo destinado al reconocimiento y respeto de las Garantías Individuales, entre las cuales aparece el derecho de propiedad con una acepción diferente por la proyección social de que fue investido y que se traduce en el sentido de que su goce y disfrute debe estar encaminado a beneficiar al individuo que se ostenta como propietario y a la comunidad en general.

El artículo 27 contiene todas las regulaciones referentes a la propiedad rústica y urbana y ha sido calificado con razón como un auténtico Plan de Reforma Agraria. Trataremos de dar una visión de los aspectos más relevantes sin entrar a considerar tecnicismos legislativos que no son materia de nuestro estudio.

El Primer Párrafo. - Declara que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Se esgrimen como argumentos de esta declaración, el principio de que todo Estado Soberano ejerce dominio eminente o poder de imperio -

sobre la parte física de su ser, cual es: El Territorio; o bien, el de que, siendo la propiedad una función social, el Estado está en la obligación de ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y de intervenir directamente con el objeto de que esa función se cumpla de una manera satisfactoria. (50)

Así interpretado, el párrafo I del artículo 27 constitucional no niega la propiedad privada, simplemente antepone los derechos de la colectividad a los de las personas individualmente consideradas.

Reafirma esta aseveración el mandato del Párrafo Segundo que literalmente dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Si la intención del legislador hubiera sido la de desconocer el derecho de propiedad privada, hubiese instituido el Derecho de Reversión, en cuya virtud las tierras y aguas en poder de los particulares volverían automáticamente al patrimonio de la Nación sin necesidad de la indemnización, en cambio, la expropiación no implica "extinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público" (51), de allí que dos elementos constituyen la esencia de la figura jurídica, es el uno la utilidad pública en cuyo concepto quedan imbricados el interés social e interés nacional; y es el otro la indemnización a pagar ya sea con anterioridad, concomitante o posterior al acto. En este punto hay que ha -

(50) Lucio Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, Cuarta Edición, corregida, aumentada y puesta al día. Editorial Porrúa - Méx. 1975. P. 30.

(51) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 320.

cer notar la diferencia que existe entre la expropiación propiamente de carácter administrativo y la afectación que es el término empleado por la Constitución cuando se refiere a la expropiación en materia agraria.

Tratándose de expropiaciones administrativas, la ley de la materia de 1936 fija un plazo de 10 años como límite para que el Estado haga efectiva la indemnización, además de estipular que si dentro de los primeros cinco años contados a partir del acto expropiatorio no se destina el bien a la utilidad pública prevista, el propietario tiene el derecho de gestionar la reincorporación a su patrimonio. Distinta es la situación que priva para el caso de las afectaciones agrarias, en donde ni se señala el plazo para el pago de la indemnización ni es admisible la devolución del predio aunque de inmediato no se destine a la satisfacción de las necesidades de un grupo campesino.

El Párrafo Tercero. - Es considerado como uno de los más importantes "por sus proyecciones económico sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva" (52)

La primera parte de su contenido se antoja como una relación de las obligaciones o responsabilidades que tiene el Estado para mantener el sentido de la propiedad concebida como una función social; así nos encontramos con que:

(52) Raúl Lemus García, Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana. Editorial Limsa. México 1972. P. 17.

a) Debe imponer a la propiedad privada las modalidades que dictè el interés público. La modalidad según la define el maestro Fraga "es una medida general, abstracta, que modifica la figura jurídica de la propiedad al imponer una acción o una abstención" (53); en otras palabras significa la extinción parcial o limitación de los atributos del propietario en tal forma que éste no continúa en el goce de todas las facultades inherentes a la extensión actual de sus derechos. Así, importaría una modalidad a la propiedad privada la prohibición de vender a extranjeros y de no permitirles a éstos la adquisición de propiedades en la faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y de 50 kilómetros en los litorales, la obligación de no arrendar las tierras ejidales o la imprescriptibilidad de las mismas, la obligación de mantener la tierra en explotación, etc.

La modalidad puede tener el carácter de transitoria o de definitiva, puede ser restrictiva o ampliatoria, o bien, regir para un grupo solamente. Pero lo más importante es que está supeditada al interés público para la satisfacción de las necesidades colectivas.

b) Otra responsabilidad del Estado, es la de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y cuidar de su conservación. Esta disposición reafirma la propiedad originaria del Estado sobre su territorio y le facilita los medios para que "pueda orientar su política hacia la plena realización de la

(53) Antonio de Ibarrola, Cosas y Sucesiones. Tercera Edición. Ed. Porrúa, México 1972. P. 296.

justicia social distributiva". (54) como una de las metas del Sistema Jurídico Mexicano.

c) En atención a la disposición que se comenta, también el Estado debe procurar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. El precepto no admite comentarios puesto que es obvio que uno de los fines del Estado ha de ser el de procurar el bienestar social de su población.

En su segunda parte, el párrafo tercero enuncia las facultades que tiene el Estado para el cumplimiento de las responsabilidades a que se ha hecho alusión y en tal virtud puede:

a) Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

b) Planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los Centros de Población.

c) Fraccionar los latifundios.

d) Disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

e) Promover el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

f) Crear Nuevos Centros de Población Agrícola.

g) Fomentar la agricultura, y

(54) Raúl Lemus García, Panorámica vigente... Ob. Cit. P. 20.

h) Evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Finalmente, dicho párrafo establece una garantía social consistente en el derecho que otorga a los núcleos de población para ser dotados gratuitamente de tierras en los lugares más inmediatos a su localidad, pero fija como límite a ese derecho, el adquirido por los dueños de pequeñas propiedades agrícolas en explotación, para quienes estatuye una garantía individual del más irrestricto respeto.

La Fracción VII del artículo que se analiza, reconoce nuevamente la capacidad legal a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para que puedan "disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

En la Fracción X, se ordena que cuando los pueblos no puedan obtener tierras por la vía de restitución, se recurra a la dotación, pero que en ningún caso deje de proporcionárseles y, para tal efecto, el Gobierno Federal debe proceder por cuenta propia a la expropiación de tierras en el lugar más inmediato.

En el segundo párrafo de la misma fracción se determina en 10 Has. la superficie mínima de la Unidad de Dotación si el terreno es de riego o humedad o su equivalente en otra clase de tierras. (55); íntimamente -

(55) Este inciso adicionó la fracción X, por decreto de 30 de diciembre de 1946.

relacionado con este precepto la fracción XVI establece que las tierras adjudicadas deberá fraccionarse en el momento de ejecutar la Resolución Presidencial en cuestión.

Extremo este sumamente controvertido por quienes estiman que el parcelamiento va en detrimento de la producción agrícola del país.

Las Fracciones XII y XIII precisan los trámites a que habrán de sujetarse los procedimientos de restitución y dotación de tierras.

La Fracción XIV otorga a las resoluciones agrarias dictadas en favor de los pueblos el carácter de inmodificables, de modo que no son susceptibles de impugnarse mediante juicio ordinario o en juicio de Amparo y concede a los afectados únicamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les haga efectiva la indemnización, otorgándoles el plazo de un año a partir de la publicación de la Resolución para realizar tal gestión.

El último párrafo de esta fracción faculta a "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación para promover el Juicio de Garantía contra la afectación agraria ilegal de sus intereses", pero a condición de que se les haya expedido con anterioridad un Certificado de inafectabilidad. (56)

A lo largo del análisis efectuado, puede constatarse lo aseverado sobre que el artículo constitucional en referencia mantiene con firmeza el

(56) Este párrafo fue una adición a la Fracción XIV, por decreto de 30 de diciembre de 1946.

respeto a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, al grado que no sólo constituye una limitación para la resolución de las acciones agrarias, sino que expresamente prohíbe a las autoridades la prosecución de trámites encaminados a ese fin y por si fuera poco consigna sus límites en la ley fundamental.

La Fracción XV en sus párrafos 2do, 3ero, 4to y 5to. dice: "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 Has. de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

"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 monte o de agostadero en terrenos áridos".

"Se considera, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocote ro, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

"Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de 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"

El último párrafo de esta fracción, considera la posibilidad de que los dueños o poseedores mejoren la calidad de las tierras sobre las que ya tengan certificado de inafectabilidad, en cuyo caso no podrán ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando con ello rebasen los límites pre-establecidos.

Y es que como bien dice el Maestro Mendieta y Núñez, el respeto a la pequeña propiedad es un punto de apoyo para llevar a cabo la transformación de la economía agraria que implica necesariamente desajustes o trastornos más o menos pasajeros que inciden en la producción, de tal modo que resulta conveniente para el país la constitución de un género de propiedad inafectable, que por serlo, pueden sus propietarios explotar normal y sistemáticamente, con toda intensidad para atender a la demanda de la población que no vive de los trabajos del campo, mientras el ejido se consolida y se organiza, en forma tal, que pueda responder a coadyuvar a la satisfacción plena de esa demanda. (57)

Es así a "grosso modo", como la Constitución Política vigente estructura la organización agraria plasmando en su texto, los logros alcanzados por los campesinos de México a un alto costo.

(57) Lucio Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario... Ob. Cit. P. 93.

2. - Las Constituciones Políticas hondureñas.

Las provincias de Centro América proclaman su Independencia de España el 15 de septiembre de 1821, en un documento conocido como Acta de Independencia, que constituye la base jurídica de la organización de la República de Centro América. Permanecieron anexadas a México durante el Imperio de Iturbide y una vez disuelto éste optaron por la separación, declarándolo así en el Decreto de lo. de julio de 1823, que en su parte conducente dice: "... que las provincias Unidas del Centro de América, son libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia así del antiguo como del Nuevo Mundo; y que no son ni deben ser el patrimonio de persona ni familia alguna". (58) Adoptan el sistema federal como forma de gobierno creado y estructurado por la Primera Constitución Política sancionada el 22 de noviembre de 1822, bajo el rubro de "Constitución de la República de Centro América", los defectos de que adolece específicamente en lo relativo a la distribución de la competencia de los órganos del Estado, así como las ambiciones de caudillos provinciales y los intereses de las potencias extranjeras, dieron al traste con el sistema que tuvo una escasa duración de 15 años, tiempo durante el cual desafortunadamente no logró consolidarse y, por consiguiente, dio paso a la creación de cinco pequeños estados soberanos de fácil dominio por su inmadurez política y por su endeble economía.

(58) Ramón Ernesto Cruz, Apuntes sobre Historia Constitucional e Institucional de Honduras. Imprenta López y Cía. Tegucigalpa, Honduras 1955. P. 6.

La primera Constitución del Estado de Honduras disuelta ya la federación, es de 11 de enero de 1839; le suceden por su orden cronológico: - La de 4 de febrero de 1848, la de 28 de septiembre de 1865, la de 23 de diciembre de 1873, la de 10 de noviembre de 1880, la de 14 de octubre de 1894, la de 15 de septiembre de 1906, la de 10 de septiembre de 1924 - y las últimas tres de 1936, 1957 y 1965 que serán objeto de estudio en el presente trabajo.

La enumeración de garantías se sucede invariablemente de uno a otro texto sin variar la concepción absolutista del derecho de propiedad, puesto que lo reconocen con las amplias facultades de utilizar el bien - para la satisfacción de las propias necesidades, de aprovecharse de sus productos y de disponer del mismo hasta su consumación, destrucción o enajenación; lo cual no es otra cosa que el Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi del concepto clásico romanista.

2.1 Constitución de 1936.

Promulgada a los 28 días del mes de marzo de 1936. Es una Constitución Política tradicional, dividida en dos partes o secciones como todas las de su tipo, una parte orgánica que se refiere a la organización política del Estado y a la estructuración de sus órganos administrativos, y la otra dogmática, que alude a las garantías individuales. Esta última se encuentra en el texto, bajo el Título Tercero nominado "De los -

Derechos y Garantías"; se inicia con el artículo 30 que contiene una declaración general en los términos siguientes: "La Constitución garantiza a todos los habitantes de Honduras, sean nacionales o extranjeros, la inviolabilidad de la vida humana, la seguridad individual, la libertad, la igualdad ante la ley y la propiedad".

El artículo 73 consagra la garantía de seguridad jurídica o de perfecta administración de la justicia y dice al tenor: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley".

El artículo 74 previene que: "La expropiación de inmuebles por causa de necesidad o utilidad pública, debe ser calificada por la ley o por sentencia fundada en ley, y no se verificará sin previa indemnización".

La norma en cuestión contempla exclusivamente la expropiación de inmuebles, ya que la Ley de Expropiación Forzosa se ocupa del caso de los muebles y del simple goce temporal de los inmuebles, considerándolos como parte de otra figura jurídica que en materia administrativa se conoce con el nombre de Requisición. (59)

Sigue la tradición jurídica de la expropiación caracterizada por sus dos elementos, tales son: Las causas de interés público y la indemnización previa y como en el caso de México antes de la expedición de la Constitución Política de 1917, el requisito del previo pago

(59) Art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, promulgada el 13 de abril de 1914.

frenó la acción del Estado porque éste no disponía de los suficientes recursos económicos para formalizar el acto expropiatorio.

Intimamente relacionado con el anterior, el artículo 75 enuncia el poder de imperio que ejerce el Estado sobre su territorio y así establece que: "El derecho de propiedad no perjudicará el Derecho eminente del Estado dentro de sus límites territoriales, ni podrá sobreponerse a los derechos que tengan las instituciones nacionales o las obras de carácter nacional".

Por otra parte, el artículo 150 previene que: "El Estado tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada de la tierra y de las aguas, ya sea de nacionales o de extranjeros, las modalidades que dicte el interés general por causa de necesidad o utilidad pública, previa indemnización". Sobre este particular es criticable el hecho de que estatuya la indemnización para el caso de la imposición de modalidades a la propiedad privada, si como ya tenemos dicho ésta sólo afecta al modo de ser, o forma del derecho de propiedad y no al ser o fondo, de manera que éste no se destruye y, en consecuencia, la contraprestación no se justifica ni aun en los casos en que la modalidad tenga carácter de permanente; y si ya en el texto constitucional se restringía la actividad del Estado en materia de expropiación, con este otro precepto se le deja impotente para la realización de los fines que por pro_

pia naturaleza le competen.

Con el ánimo de promover el desarrollo agrícola del país, el artículo 151 dispone que: "para crear el patrimonio agrícola, el Estado dará en propiedad lotes de terreno a familias de hondureños naturales o naturalizados.

La ley reglamentará las condiciones de adquisición y las obligaciones del donatario." (60)

Los lotes de familia se regularon por primera vez en la ley agraria de 20 de noviembre de 1924 y en su respectivo reglamento cuyos lineamientos fueron recogidos por la Ley Agraria de 1936 y serán analizados en otro capítulo, pero es conveniente aclarar desde este momento, que solamente se dieron en terrenos del patrimonio del Estado, no así en propiedades privadas que únicamente eran susceptibles de expropiarse por obras de carácter público detalladas por el artículo 2 de la ley de la materia y entre las que no figuran las que se refieren a la satisfacción de necesidades del sector campesino, a menos que se tratara del otorgamiento de terrenos en calidad de ejidos a pueblos y aldeas enclavados en dichas propiedades y sólo por el área estrictamente necesaria.

Finalmente, el artículo 199 eleva a la categoría de Leyes Constitutivas "... la de Imprenta, la Agraria, la de Elecciones, la de Amparo y la de Estado de Sitio" lo cual significa que dichos ordenamientos partici-

(60) Similar disposición se encuentra en la Constitución Política de 10 de septiembre de 1924, que fue el fundamento legal de la Ley Agraria que posteriormente se emitió.

paban de la misma naturaleza de la Ley Fundamental, que tiene entre otros atributos el de ser de difícil reforma; lo que en tratándose de leyes secundarias, si bien reporta una ventaja porque significa la permanencia en el tiempo de las instituciones que regulan, redundando en perjuicio de los procedimientos, que por la misma razón permanecen estáticos.

2.2 Constitución de 1957.

A partir de la segunda década del presente siglo se gesta a nivel mundial una corriente transformadora del proceso constitucional, representativa del grado de concientización que se había alcanzado respecto a que solamente permitiéndole al Estado mayor ingerencia en la esfera jurídica de los gobernados podría lograrse erradicar o cuando menos atenuar las desigualdades sociales que habían proliferado al ponerse en boga el Liberalismo Económico con su difundido principio de "dejar hacer y dejar pasar". Con el respaldo de los nuevos postulados renovadores de solidaridad, se imprime a la institución de la propiedad los rasgos que la caracterizan como fuente de beneficios sociales y se abandona definitivamente la concepción individualista propugnada en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que había servido de patrón a las leyes fundamentales de la mayoría de los países del orbe.

La Constitución Política de 19 de diciembre de 1957 representa para el Estado hondureño el instrumento mediante el cual responde y se incor

pora a ese necesario y universal movimiento y es así como en el Capítulo IV del Título V dedicado a las Garantías Sociales se reconoce el derecho de propiedad pero se regula su ejercicio en consideración no sólo a la utilidad del propietario, sino también a la utilidad general, en tal virtud el artículo 154 declara: "El Estado reconoce, fomenta y garantiza la propiedad privada" y ratifica esta protección jurídica el artículo 155 que previene lo siguiente: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley". Ambos preceptos responden al criterio de que "la propiedad privada tiene su fundamento arraigado en la justa consecución de fines tanto individuales como sociales, . . . y que por consiguiente y dentro del marco de la más rigurosa equidad, debe ser garantizada por el Estado que debe promover su difusión por los medios que estime más convenientes de acuerdo a los principios de la justicia social" (61)

Continúa manteniendo el carácter de la Expropiación en la forma esbozada en el texto precedentemente comentado inclusive en lo relativo al previo pago pero a diferencia de aquél, ya no lo hace extensivo para los casos de imposición de modalidades.

El artículo 157 en consonancia con la conciencia colectiva determina que: "Se reconoce la función social de la propiedad privada. Las limitaciones que establezca la ley, tendrán por base motivos de necesidad

(61) Edgardo Paz Barrica, Las Garantías y los Principios Sociales en la Constitución de Honduras de 1957 (Tesis de Grado) 1963, Tegucigalpa D. C. Hond. P. 302.

y utilidad pública o de interés social". El mandamiento representa una clara manifestación de la intervención del Estado para la realización de obras sociales valiéndose para ello de la función social que debe cumplir la propiedad privada como una cualidad innata de su propia naturaleza.

"La función social que corresponde a la propiedad se traduce, de un lado, en un considerable aumento de las limitaciones impuestas a las facultades del propietario. Las tradicionales prohibiciones, excepcionales, externas y reducidas en número, se han hecho más frecuentes, han perdido su carácter excepcional y aparecen como algo consustancial con el derecho de propiedad. Por otro lado, y éste es el aspecto más destacable, junto a esas limitaciones de contenido negativo, se ponen a cargo del propietario verdaderos deberes, de sentido positivo, obligaciones de hacer, establecidas en vista de la función social que la propiedad está llamada a realizar. Y cuando el fin social no pueda coordinarse con el individual del propietario, la ley sacrifica el primero en aras de las necesidades de la Nación y del bien común". (62)

2.3 Constitución de 1965.

Expedida por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el Decreto Número 20 de fecha 3 de junio de 1965. Recoge los postulados de la Constitución de 1957 en lo relativo al reconocimiento de la función so-

(62) Edgardo Paz Barnica, Ob. Cit. P. 310.

cial de la propiedad, como baluarte que esgrime el poder público para la realización de la justicia social distributiva.

El Título III que comprende Declaraciones, Derechos y Garantías - desarrolla en su Capítulo VI los aspectos fundamentales sobre el derecho de propiedad en la forma que a continuación se expone:

El Artículo 97 enuncia: "El Estado garantiza, fomenta y reconoce - la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquéllas que por motivos de necesidad o interés establezca la ley". Respecto a la propiedad - privada la norma transcrita adopta un criterio más restrictivo al señalarle como requisito el de legitimidad el cual implica la pre-existencia - de un título expedido con todas las formalidades de ley.

Por otra parte emplea como su predecesora, el término de limitación y no el de modalidad que tiene una acepción más restringida. En - el desarrollo de esta idea, se entiende por limitación "toda medida al -- derecho de propiedad en cuanto a su extensión y contenido en tanto que -- la modalidad es una restricción que afecta al derecho en cuanto a su -- expresión es decir en cuanto a su ejercicio." (63); en consecuencia se -- infiere que la limitación es el género y la modalidad es una de sus espe -- cies y que, por tanto la facultad del Estado es más amplia si señala li - mitaciones a la propiedad privada que si impone modalidades a la mis - ma.

(63) L. Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario... Ob. Cit. P. 67.

En materia de expropiación sigue la tradición jurídica constitucional supeditándola a la concurrencia de tres elementos tales son: La necesidad o utilidad pública, la calificación legal y la previa indemnización.

Otros aspectos interesantes del texto legal se refieren específicamente al sector rural y detallan una serie de responsabilidades que debe asumir el Estado en dicho ramo.

El artículo 143 dice: "El Estado protegerá al campesino, y a este fin legislará, entre otras materias sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, créditos agrícolas, indemnizaciones por pérdida de cosecha, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura, granjas de experimentación agropecuaria, obras para riego y vías rurales de comunicación."

El artículo 257 determina: "El Estado fomentará la colonización de familias, tanto nacionales como extranjeras, exclusivamente agrícolas que vengan a laborar la tierra ociosa para aumentar la producción nacional.

El factor humano para la colonización debe ser joven físicamente.

Con el fin anterior el Estado celebrará contratos para hacer llegar al país familias agrícolas.

La ley reglamentará su ingreso."

El artículo 261 estipula: "En la política agraria el Estado fomentará primordialmente el desarrollo de la propiedad rural y de tipo familiar -- que constituya una unidad económica de producción y el establecimiento de servicios de crédito y educación agrícola, favoreciendo de preferencia a las familias de hondureños.

La ley determinará las condiciones de adquisición y las obligaciones del adjudicatario, así como la dimensión de las unidades de producción -- que el Estado estime conveniente fomentar en cada zona, de acuerdo con las condiciones técnicas y económicas correspondientes."

El artículo 262 previene: "La ley podrá establecer restricciones, modalidades o prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal, por razones de orden público, de interés social o de conveniencia nacional".

Las disposiciones anteriormente citadas se encuentran diseminadas en el texto formando parte de diferentes capítulos y aun cuando no pueden catalogarse como un plan estructurado de Reforma Agraria sí revelan la intención de procurar el bienestar económico y social del sector rural -- así como la de organizar la propiedad sobre la base de altos principios de Justicia Social.

Actualmente la Constitución Política, ha sido puesta materialmente en vigencia por el gobierno "de Facto" que rige el destino del país pero --

bajo ciertas condiciones que no son admisibles en un régimen de Derecho.

El último "golpe de Estado" a un gobierno constitucional es de 4 de diciembre de 1972 y se produce formalmente mediante una proclama de las Fuerzas Armadas, cuyo texto original es el siguiente:

"PROCLAMA DE LAS FUERZAS ARMADAS. La situación caótica existente en el país, ha hecho imperiosa la intervención de las Fuerzas Armadas de la República, en asuntos que debieron ser arreglados o corregidos conforme los principios fundamentales de la Constitución.

Lamentan las Fuerzas Armadas que el Gobierno de la República, que fue el producto del plan político de Unidad Nacional, suscrito en enero de 1971 y cuyos fines, postulados y metas, creíamos los hondureños terminarían con el bochornoso pasado que tanto mal nos ha acarreado y ha sido causa de la desunión nacional.

Las esperanzas que los hondureños cifrábamos en el Gobierno que ha sido necesario deponer, eran muy grandes; esperábamos la rectificación total a los errores cometidos y que como consecuencia saludable, surgiera una nueva era. Todas esas esperanzas se frustraron con gran amargura para todos.

Los ejércitos no se crearon para violentar el orden constitucional, sino por el contrario, para ser sus principales garantes y eso es lo que

la Institución Armada Hondureña ha querido ser; pero cuando los principios fundamentales en que se basa el régimen constitucional se degeneran no es posible para el ejército cruzarse de brazos y dejar que el caos tenga lugar.

El gobierno surgido del pacto político de Unidad Nacional, tuvo por sus actuaciones, un completo fracaso; fracaso que nos ha hecho retroceder; si los postulados del plan político de Unidad Nacional no pudieron ser desarrollados por el régimen anterior, éste tratará de llevarlos a la verdadera práctica.

En consideración a los motivos antes apuntados y para encauzar el país por mejores y verdaderos derroteros, las Fuerzas Armadas han tomado la delicada misión de asumir todos los Poderes del Estado y mantenerlos hasta cuando las circunstancias que motivaron sus actuaciones hayan cesado.

El Consejo Superior de la Defensa Nacional, máximo organismo de la Institución Armada; ha resuelto: que el señor General Oswaldo López Arellano, Jefe de las Fuerzas Armadas, asuma la Jefatura del Estado, gobierne por medio de Decretos Leyes, emitidos en Consejo de Ministros y que su permanencia en tal cargo sea de cinco años como mínimo.

Las máximas aspiraciones de las Fuerzas Armadas serán: Lograr la verdadera Unidad Nacional, encauzar al país hacia un verdadero desa-

rollo, encontrar la solución a los grandes problemas que nos aquejan y procurar la felicidad del pueblo.

Para lograr tales aspiraciones, las Fuerzas Armadas de Honduras, piden la cooperación de todos y especialmente de aquellos compatriotas que, sin distinción, serán requeridos a asumir responsabilidades sin -- más compromiso que el de servir a nuestra querida Honduras. Tegucigalpa D. C., 4 de diciembre de 1972. Departamento de Relaciones Públicas de las Fuerzas Armadas de Honduras". (64)

En uso de las facultades para legislar de que fue investido, el Jefe de Estado, emite el Decreto No. 1 de fecha 6 de diciembre del año citado, cuyo contenido dice al tenor: "Quedan en vigencia la Constitución de la República emitida el 3 de junio de 1965, las leyes secundarias, y reglamentos que norman la vida jurídica y administrativa del Estado, en lo que no se opongan a las disposiciones del presente Gobierno." (65)

No es posible concebir la vigencia de la Constitución Política en semejantes términos si como se dijo al iniciar el presente capítulo ella es la Norma Suprema del Estado ante la cual se someten todos los poderes constituidos.

No obstante lo anterior, el gobierno, en materia legislativa ha tratado de acatar los postulados consagrados en la Constitución y así ha emitido Decretos Leyes loables en su contenido tal es el caso de la Ley de Reforma Agraria que aunque no observa los requisitos formales del -

(64) Revista de Derecho (Órgano de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales) Año IV Núm. 6 U.N.A.H. 1975, P. 23 y 24.

(65) Idem. P. 25.

proceso legislativo es casi seguro que por la importancia de la materia que regula y por la doctrina de los derechos adquiridos, al restablecerse el orden constitucional será revisada y aprobada por el único poder constituido con facultad de legislar cuál es el Congreso.

Lo expuesto sobre las regulaciones a la propiedad encontradas en los textos fundamentales examinados revela que:

a) La trayectoria constitucional seguida por México y Honduras en cuanto al reconocimiento del Derecho de propiedad se adecua a las variaciones que éste ha sufrido a través de su Historia; y los cuales pueden sintetizarse así: de un Derecho absoluto, exclusivo y perpetuo a un dominio que otorgó también el "imperio", a un derecho natural, innato y subjetivo, y finalmente a un derecho que es una función social en sí mismo.

b) Autorizan la expropiación de la propiedad privada por motivos de interés público a diferencia de que en México se realiza mediante indemnización facilitándole la acción al poder público, y en Honduras se le sujeta al previo pago.

c) Reafirman la soberanía del Estado sobre su territorio.

d) Imprimen a la propiedad el carácter de función social por cuanto debe producir en beneficio de la Sociedad lo que significa, que el Derecho si podrá intervenir imponiéndole obligaciones al propietario, para

que no abuse de la propiedad causando perjuicios a terceros sin utilidad para él; así como para indicarle acorde a las exigencias de la interdependencia social, la forma como deba usar de la cosa y evitar que se mantenga improductiva.

C A P I T U L O I I I

LEGISLACION AGRARIA

1. - Mexicana

1.1 Ley de 6 de enero de 1915

1.2 Códigos Agrarios de 1934 - 1940 - 1942

1.3 Ley General de Bienes Nacionales

1.4 Ley de Crédito Rural

1.5 Ley Federal de Reforma Agraria

2. - Hondureña

2.1 Ley Agraria de 1924

2.2 Ley Agraria de 1936

2.3 Ley Agraria de 1962

2.4 Decreto Ley Núm. 8

2.5 Ley de Reforma Agraria

LEGISLACION AGRARIA

1.- MEXICANA

1.1 LEY DE 6 DE ENERO DE 1915

Declamos en capítulos anteriores que como resultado de la aplicación de los mandatos de la Ley de Desamortización y del Artículo 27 -- de la Constitución de 1857, los pueblos y comunidades fueron privados de sus tierras y les fueron fraccionadas en parcelas individuales, de -- manera que tanto ejidos como tierras de común repartimiento dejaron -- de existir jurídicamente, porque perdieron la capacidad para poseer -- tierras lo mismo que la personalidad para defenderlas, lo que trajo -- como consecuencia el malestar de los campesinos, agravándose por -- todo ello el problema agrario del país.

Para remediar esta situación se concibe la Ley de 6 de Enero de -- 1915, que representa el inicio de la Legislación de Reforma Agraria -- Mexicana, perfeccionada a través del tiempo, pero sin alterar la esen- -- cia de las instituciones que creó.

Tiene carácter ejidal, porque los 12 artículos que la conforman -- se ocupan exclusivamente de formular un procedimiento idóneo para res- -- tituir o dotar según proceda de ejidos a los pueblos. Entendiendo por -- ejido ya no aquél que en la época de la Colonia se dió a los indios redu- -- cidos a pueblos para que pudieran pastar sus ganados, sino el terreno --

destinado a la vida comunal de la población que le asegura su subsistencia. (66)

Como medida para lograr el fin propuesto, se declara la nulidad de las siguientes actuaciones:

a) Enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención de lo dispuesto por la Ley de 25 de Junio de 1856.

b) Composiciones, concesiones y ventas de tierras comunales --- hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1° de Diciembre de 1876.

c) Diligencias de apeo y deslinde practicadas por las Compañías - Deslindadoras y por autoridades locales o federales en el período indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Sin perjuicio de que serían respetados los repartos de tierras legítimamente efectuados por los vecinos de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades (67) éstos podían solicitar terrenos en calidad de ejidos, ya porque no los tuvieran, o porque los tuvieran en cantidad insuficiente; también podían gestionar la restitución o reconstrucción del que hubiesen perdido.

(66) Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario Ob. Cit. p. 188

(67) Raúl Lémus García, Derecho Agrario, Ob. Cit. p. 288.

El procedimiento se iniciaba con la solicitud ante el Gobernador - del Estado en cuya jurisdicción estuviera ubicado el predio, o ante el - Jefe militar facultado para ello. Si la solicitud era de restitución, tenía que acreditarse documentalmente el derecho reclamado.

Se crea un cuerpo organizado de autoridades con funciones específicas en el procedimiento:

El Gobernador del Estado o Jefe militar autorizado, tenía encomendada la recepción de las solicitudes y la Resolución Provisional.

La Comisión Local Agraria, organismo encargado de substanciar el expediente y emitir opinión sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada.

Los Comités Particulares, tenían la responsabilidad de medir, --- deslindar y entregar el terreno o sea de ejecutar la resolución.

La Comisión Nacional Agraria, organismo encargado de revisar - las actuaciones, aprobarlas y formular el proyecto de resolución.

El Jefe del Ejecutivo Federal emitía la Resolución definitiva y libraba el título de propiedad.

En las restituciones, las tierras debían tomarse preferentemente del lugar en donde hubiera existido el ejido, para lo cual podían comprarse, expropiarse por causa de utilidad pública o tomarse en aparcería o arrendamiento forzoso; y en las dotaciones las tierras se obten---

drían de las propiedades colindantes con los pueblos, dejando subsistente en ambos casos al propietario afectado, el derecho de reclamar lo propio ante las autoridades competentes, dentro del término de un año; pero de cualquier forma, si la sentencia le era favorable sólo le servía para solicitar del Gobierno la indemnización respectiva cuando la acción era de restitución. El 23 de Diciembre de 1931 se expidió un Decreto, en donde se decía que no procedería ningún juicio ordinario ni el de garantías en relación con los propietarios afectados por una resolución agraria, lo que venía a abrogar el Artículo 10 de la Ley que se comenta.

Las tierras entregadas se disfrutaban provisionalmente en común hasta que se emitiera una ley especial que estableciera la forma de hacer el reparto, según lo dispone el Artículo 11 de la citada Ley. El sistema de explotación y distribución se encargó a las Juntas de Aprovechamiento de Ejidos creadas ex profeso (68), hasta que se dictó la Ley Reglamentaria que se denominó "Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal", de fecha 19 de Diciembre de 1925.

El 19 de Septiembre de 1916, la Ley se reformó en el aspecto de establecer que las restituciones y dotaciones solamente tendrían carácter de definitivas, lo cual entrañaba que la ejecución no podía llevarse a cabo en tanto el expediente no fuera revisado por la Comisión Nacio-

(68) Las Juntas de Aprovechamiento de Ejidos tienen su origen en una Circular expedida por la Comisión Nacional Agraria el 18 de abril de 1917, creadas bajo la denominación de Comités Administrativos.

nal Agraria y aprobado por el Ejecutivo; la medida pretendía evitar a los campesinos solicitantes falsas ilusiones respecto de los terrenos que se les habían entregado provisionalmente y que después podían quitárseles por una sentencia en favor del afectado, o porque en segunda instancia se resolviera la improcedencia de la acción. La reforma venía a frenar el procedimiento que perdía efectividad al no proporcionar la tierra en forma rápida; sin embargo, logró mantenerse hasta el 22 de noviembre de 1921, fecha en que se permiten de nueva cuenta las dotaciones y restituciones provisionales.

Para salvaguardar los logros alcanzados por la Ley, el Constituyente de 1917 le dio rango Constitucional y conservó dicha categoría hasta su abrogación en 1934, pero en la Norma Fundamental quedaron implícitos sus más importantes postulados.

Los años que preceden a la expedición del Primer Código Agrario, fueron prolijos en materia legislativa, con miras de reglamentar disposiciones básicas del Artículo 27 Constitucional, que como ya se dijo absorbió la Ley de 6 de Enero; así tenemos que:

LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920. - Primera Ley reglamentaria del ordenamiento en cuestión, impuso a los pueblos como requisito de capacidad colectiva la característica de tener categoría política otorgada por el Gobernador de la Entidad Federativa o del Congre-

so. Esta categoría política podía ser: La del Pueblo, Ranchería, Congregación o Comunidad.

Se pretendía con ello evitar el surgimiento de pueblos fantasmas, pero en realidad esta exigencia de pre-existencia iba en contra del Artículo Constitucional, que solamente tomaba en cuenta las necesidades de tierra que tuvieran los pueblos.

En materia de procedimiento estableció diferencias sustanciales, sobre todo, para la restitución que se supeditó a diligencias judiciales antes los tribunales del Fuero Común, provocando con ello la dilación de los trámites; mantuvo el criterio de reconocer como válidas únicamente las dotaciones y restituciones definitivas y, en cuanto a las Autoridades Agrarias, desconoció la participación de los Jefes Militares.

Otro aspecto interesante de su contenido, es el relativo a las juntas de Aprovechamientos de los Ejidos, que creó en sustitución de los Comités Administrativos, y que según se dijo tenían encomendada la administración y distribución de las tierras ejidales, la representación de la Comunidad para el pago de impuestos, vigilancia para la conservación de los bosques y regulación del uso equitativo de los pastos y aguas de los terrenos comunales.

La Ley fué abrogada el 22 de noviembre de 1921, mediante un Decreto que instituye nuevamente las dotaciones y restituciones provisionales, crea la procuraduría de los pueblos para su debido patrocinio, --

establece medidas para tornar más expedito el procedimiento, fijando términos a las autoridades responsables del desahogo de diligencias y faculta a las Autoridades Administrativas o Ejecutivas para reglamentar la aplicación de la Ley de 6 de Enero.

Bajo la vigencia de este Decreto que "creó las bases de la Legislación Agraria, los procedimientos se activaron, acelerándose en consecuencia la restitución y dotación de tierras a los pueblos necesitados de ellas..." (69).

En uso de las facultades otorgadas, el Jefe del Ejecutivo expide el primer REGLAMENTO AGRARIO de fecha 10 de abril de 1922.

Reitera el requisito de capacidad jurídica determinado por la categoría política, a pesar de que para entonces ya se habían suscitado problemas porque algunos de los grupos campesinos con necesidades de tierra no estaban en posibilidad de acreditarlo; sin embargo, se pretende subsanar la falla agregando a las categorías existentes tres más conocidas como: Condueñazgos que eran los núcleos de población asentados en Haciendas abandonadas, Ciudades y Villas con poca población y sin fuentes de trabajo.

La capacidad individual se determinó por la condición de Jefe de Familia o por edad.

Señaló la extensión de las parcelas ejidales susceptibles de adjudica

(69) M. Chávez P. Ob. Cit. P. 333.

ción a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, en la forma - que se detalla:

De 3 a 5 Has. en terrenos de riego o humedad.

De 4 a 6 Has. en terrenos de temporal con precipitación pluvial - regular y abundante.

De 6 a 8 Has. en terrenos de temporal de otras clases. (70)

Reglamenta el Artículo 27 Constitucional por lo que hace al pre - cepto que manda el respeto a la pequeña propiedad, declarando como - inafectable la superficie no mayor de:

150 Has. en terrenos de riego.

250 Has. en terrenos de temporal con precipitación pluvial.

500 Has. en terrenos de otra clase.

Igualmente declara inafectables las unidades de producción agrícola o industrial y las que fueron objeto de contratos de colonización, -- celebrados por el Gobierno para ser repartidas entre los colonos como propiedades privadas.

En materia de procedimiento admitió las resoluciones provisiona- les, y salvo por una que otra variante, los trámites siguieron siendo -- los mismos con la notoria diferencia de que, por virtud de este Regla-- mento se concede a los presuntos afectados el derecho de apersonarse - en las diligencias para hacer observaciones; formular escritos y presenta

(70) L. Mendíeta y Núñez, Ob. Cit. p. 214.

tar pruebas, dándole visos de judicial a un procedimiento seguido ante autoridades administrativas.

El Reglamento duró vigente cinco años, hasta que fue derogado por la Ley Bassols en el año de 1927.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.

Fue expedida el 19 de Diciembre de 1925 y surge ante la necesidad de procurar un sistema para el aprovechamiento de tierras ejidales, en vista de que el organismo que hasta entonces habia tenido la responsabilidad no satisfacía las demandas de los campesinos ni cumplía fielmente su cometido. Tiene como fundamento legal el Artículo 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y el apartado 9 párrafo final del Artículo 27 Constitucional.

En los ordenamientos anteriormente citados, se ha venido hablando reiteradamente de la capacidad legal requerida a los grupos solicitantes de tierra, pero nada se ha dicho de la naturaleza jurídica de los bienes adquiridos en dotación o restitución. La Ley de nuestra atención, en el Artículo Segundo se ocupa del tema en los términos siguientes: "La corporación de población que obtuvo la restitución o dotación adquiría la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución" (71); y en otro de sus artículos va a esta--

(71) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. p. 338.

blecer el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras ejidales, estén indivisas o parceladas. Tales limitaciones a la propiedad ejidal eran imprescindibles para preservarla de las especulaciones.

Todos estos postulados son mas tarde recogidos por los Códigos Agrarios y se mantienen inalterables en la Ley de Reforma Agraria Vigente.

Siendo el objetivo de la Ley que se comenta, el señalamiento ordenado del destino de las tierras ejidales, dispuso que se hiciera la separación del fundo legal del área de bosque y pasto, de la parcela escolar, de cualesquier otra área destinada a un servicio público y de las tierras de cultivo dividiendo éstas en parcelas.

A cada ejidatario inscrito en el padrón definitivo, se le adjudicaba una parcela que seguía conservando la naturaleza jurídica del todo, pero que era susceptible de transmitirse por herencia a condición de que el heredero asumiera las responsabilidades de jefe de familia como un medio de asegurar el sustento del núcleo familiar.

Exigía la explotación ininterrumpida de la parcela como requisito para la conservación del dominio, pues la falta de cultivo injustificado por más de un año daba lugar a la pérdida de los derechos.

Para la administración, fraccionamiento y reparto de los terrenos

y para la representación legal del ejido, se crearon los Comisariados Ejidales que entraban en funciones en el momento de fraccionarse y hacerse el reparto de las tierras, cesando "ipso facto" a los Comités Particulares Administrativos. Pero en el orden jerárquico, la autoridad máxima la ostentaría la Junta General de Ejidatarios, a quien no sólo correspondería consentir respecto de la forma de verificarse el reparto, sino que también aprobaría la privación de derechos, removería a los integrantes del propio Comisariado y tomaría las determinaciones sobre la forma de explotación u organización económica.

Se autorizó la expropiación de bienes ejidales por causa de utilidad pública, pero a condición de que mediara compensación del área en el lugar más próximo al ejido.

El 25 de Agosto de 1927, se expidió un nuevo ordenamiento sobre la misma materia, denominado "LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL", reiterativo en ciertos aspectos del precedentemente comentado, y si se quiere, más formalista que aquél en cuanto al señalamiento de los requisitos que deberfan reunir los miembros del Comisariado Ejidal, las facultades de éstos y la forma y realización de los repartos.

El Comisariado Ejidal integrado por tres miembros propietarios con cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, cada cuál con su respectivo suplente, tenía además de las funciones descritas en la Ley --

anterior las de ocuparse " del establecimiento y conservación de las mejoras materiales que benefician a la colectividad, y cumplir los acuerdos emanados de la Comisión Nacional Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de la Junta General de Ejidatarios" (72).

Crea para el ejido otra autoridad interna que va a conocerse con el nombre de Consejo de Vigilancia y que se encargará de supervisar las acciones del Comisariado de revisar periódicamente la contabilidad y de denunciar las anomalías a la autoridad competente.

El fraccionamiento lo supedita a lo dispuesto en la Resolución Presidencial y a las condiciones agrícolas de la región, introduce el reparto por sorteo, determina que a falta del ejidatario que figure en el padrón se haga la entrega de la parcela a su heredero y otorga un derecho preferente de adjudicación a favor de quien esté cultivando alguna porción del ejido.

Entre las reformas que sufrió la Ley, figura la que dispuso que la Comisión Agraria fijara el límite de extensión mínima de las unidades parcelarias, en el entendido de que esa extensión no podía ser reducida; ello acarreará el problema que aún subsiste, de los campesinos con derechos a salvo y que son aquéllos ejidatarios inscritos en el padrón que no alcanzaron parcela en el reparto. Conforme a la Ley que nos ocupa, éstos solo podían contar con la esperanza de que las Autori

(72) Raúl Lemus García, Derecho Agrario Ob. Cit. p. 380.

dades Agrarias estudiaran la posibilidad de convertir al cultivo las -- áreas de pasto o monte, o bien, de habilitar terrenos inaprovechables; una tercera posibilidad que es aún utilizada, era la de trasladarse a -- las zonas de reserva o áreas agrícolas que hubieran sobrado después -- del reparto en otros ejidos; la ampliación no era solución para dicho -- problema, porque la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y -- Aguas vigente, superditaba su ejercicio al término de diez años de con-- cedida la dotación.

Hasta antes de la emisión de estas dos Leyes que regulan el pa-- trimonio ejidal, los terrenos otorgados, se consideraban como del do-- minio de la Nación y como tales estaban exentos del pago de impuesto predial, pero al establecerse su naturaleza jurídica privada se dispuso que: " El ejidatario debía entregar el 15% de la cosecha obtenida de la parcela, destinándose el 5% al pago de las contribuciones fiscales y el restante 10% a un fondo que fomente el cooperativismo" (73). En es-- ta forma además de asegurar un ingreso para las arcas públicas pro-- penda por la implantación del sistema cooperativista en los ejidos, -- medida que tuvo poco éxito, pero que sin embargo influyó para formar entre los ejidatarios el hábito al ahorro.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS
DE 23 DE ABRIL DE 1927, también conocida como Ley Bassols en --

(73) R. Lemus García, Derecho Agrario, Ob. Cit. p. 383

mérito a su proyectista el Licenciado Narciso Bassols .

Las fallas de que adolecía el Reglamento Agrario por su falta de técnica jurídica e inobservancia en sus disposiciones de las garantías de Audiencia y Legalidad consagradas por los Artículos 14 y 16 Constitucionales, son las razones preponderantes que motivan la expedición de la Ley que nos ocupa.

Para mejor comprensión de la forma en que estructura los procedimientos agrarios, es preciso recurrir a los artículos constitucionales que consignan las garantías a que se ha hecho alusión y que eran frecuentemente esgrimidos por los afectados para hacer valer el Juicio de Amparo.

En el Artículo 14 de la Ley Fundamental se preserva la garantía de Audiencia y en su parte relativa dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La garantía en cuestión se integra mediante la concurrencia de cuatro garantías de seguridad jurídica y que son: Juicio previo al acto de privación, seguido ante tribunales previamente establecidos, el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales y

la decisión jurisdiccional ajustada a las Leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.

En el artículo 16 encontramos la garantía de Legalidad consagrada en los términos siguientes: " Nadie puede ser molestado en su -- persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive -- la causa legal del procedimiento..."

De allí que para no violentar tales preceptos se tratará de asemejar el proceso agrario al judicial y en tal virtud, se manda que habrá de iniciarse con una solicitud por escrito del grupo campesino en la -- que bastará que se exprese la intención de promover y la cual hará las veces de demanda, seguidamente se correrá traslado al afectado haciéndole saber la instauración de proceso por medio de publicaciones, hecho lo cual se abrirá el juicio a pruebas concediendo término para presentar alegatos, transcurrido que fuera, se resolverá provisionalmente -- con lo cual concluirá la primera instancia que será revisable en una -- segunda instancia ante la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

La Ley incorpora a su texto la tercera acción agraria denominada Ampliación de Ejidos supeditada en su ejercicio al término de 10 años de concedida la dotación o la restitución, igualmente incorpora la dota-

ción y restitución de aguas y la doble vía ejidal valedera para el caso de improcedencia de la acción restitutoria.

Define la personalidad de los núcleos de población con derecho a solicitar tierras suprimiendo el requisito de la Categoría Política, -- exigida por los ordenamientos anteriores y declarando que " Todo -- poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indica la misma Ley, y que carezca de tierras o aguas o no las tenga en cantidad suficiente para -- las necesidades agrícolas de su población tiene derecho a que se le dote de ellas" (74).

En cuanto a los requisitos determinantes de la capacidad individual se estableció que para ser beneficiario de una acción agraria era necesario: ser mexicano, mayor de 18 años si era varón, mujeres -- solteras o viudas con familia a su cargo, agricultores o vecinos del -- núcleo solicitante y no tener bienes cuyo valor ascienda a un mil -- pesos.

Continúa manteniendo el respeto a la pequeña propiedad entendiendo por tal, una superficie 50 veces mayor a la parcela individual, esta última podía tener una extensión variable de acuerdo a la calidad de -- las tierras así: De 2 a 3 Has. en tierras de riego y hasta de 9 Has. en tierras de temporal de tercera. En el supuesto de que fuera material-

(74) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario Ob. Cit. p. 221.

mente imposible determinar el área conforme al criterio enunciado, -
deba considerarse intocable todo aquél terreno cuya extensión no --
sobrepasara las 150 Has. en cualquier clase de tierras.

Para ilustrar al lector estimo oportuno aclarar que si bien el --
Artículo 27 Constitucional estableció el respeto a la pequeña propiedad
omitio su definición, además de que en su texto original no señalo -
sus límites lo cual dio lugar según se ha visto, para que los ordena ---
mientos secundarios se ocuparan de ello siguiendo el juicio arbitrario-
del legislador consistente en determinarla como una superficie máxima
susceptible de apropiación por una sola persona que aún siendo de la --
mejor clase y de estar sujeta a una producción óptima no constituyera -
latifundio.

No quiero dejar desapercibidos dos aspectos regulados por la --
Ley Bassols que a mi juicio son de importancia para el estudio compa-
rado que me he propuesto desarrollar sobre todo porque constituyen -
medios eficaces para salvar obstáculos en la realización de los objeti-
vos de la Reforma Agraria los cuales la legislación sobre la materia -
vigente en Honduras no previó o no desarrolló suficientemente dando -
lugar a la utilización de argucias por parte de los presuntos propieta--
rios afectados para desviar la aplicación de la Ley.

El primero de ellos se refiere a las afectaciones y es tratado por

el Artículo 112 en la forma siguiente: " Las afectaciones a una finca - se harán tomando como superficie de sus tierras y caudal de sus - - aguas, los que tenga en la fecha de la primera publicación de la solici- tud agraria, hecha conforme a esta Ley.

En consecuencia, no se dará efecto alguno en materia agraria a enajenaciones, fraccionamientos, y en general a cambios en el régi- men de propiedad de una finca, que se deriven de contratos y opera- ciones posteriores a la fecha indicada en el párrafo anterior.

La fecha de las enajenaciones o cambios en la propiedad se deter- minará, en todo caso, por la inscripción del acto, contrato u opera- ción en el Registro Público de la Propiedad " (75). El Artículo 26 de la Ley Agraria Hondureña contiene una disposición similar de aplica- ción exclusiva para el caso de predios que por su extensión se conside- ran latifundios; pero es ambigua sobre el señalamiento preciso de la - fecha a partir de la cual se consideran inexistentes los actos contrac- tuales mediante las cuales se pretende hacer desaparecer la causal de afectación.

En el Artículo 114 se determina que: "los gravámenes que pesen sobre las tierras y aguas comprendidas en una afectación agraria a - excepción hecha de las servidumbres legales; se extinguirán de pleno derecho por virtud de la sentencia definitiva dictada en el expediente..."

(76)

(75) Narciso Bassols, La Nueva Ley Agraria, Antecedentes Méx. 1927 P. 160

(76) Idem., P. 162.

La Ley de Reforma Agraria Hondureña reconoce los gravámenes que pesan sobre el inmueble objeto de expropiación y en tal virtud libera de la obligación en proporción al área que va a afectarse, provocando con ello una serie de trámites que es necesario cubrir antes de emitir la resolución correspondiente.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y - - -
AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929.

Conservó el espíritu y la mayor parte de la letra de la Ley anterior y recogió las reformas y adiciones que sufrió ésta durante su vigencia.

Fue expedida el 21 de marzo de 1929 durante el período presidencial de Don Emilio Portes Gil.

Reafirmó el procedimiento en sus características de juicio ante Autoridades Agrarias pero redujo y compendió los términos o suprimió los innecesarios.

En cuanto a las regulaciones referentes a la pequeña propiedad, continúa manteniendo el criterio de la ley precedente por lo que hace al señalamiento de su extensión pero con la salvedad de que "las superficies se reducirán en un tercio cuando dentro del radio de siete kilómetros prescrito por el artículo 21 de la ley, no haya ninguna otra propiedad afectable en los términos de esta ley". (77) Con ello el res

(77) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 340.

peto a la pequeña propiedad se supeditaba a las necesidades ejidales de los grupos campesinos, en franca violación al precepto constitucional que concebía a aquella como un límite para el ejercicio de acciones -- agrarias (78).

Por Decreto de 26 de Diciembre de 1930, la Ley es reformada para conceder capacidad agraria a los peones acasillados que hasta entonces eran un sector de la población campesina no considerado en el reparto, dada su condición especial de arraigo en las hacienda.

Los comentarios que se han hecho sobre el contenido de los principales ordenamientos expedidos durante este período, revelan la inquietud de los legisladores por ir perfeccionando el procedimiento y las Instituciones Agrarias, en forma tal que respondieran a principios de técnica jurídica sin desanteder las necesidades del sector rural.

1.2 Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

El primer Código Agrario de la República Mexicana data del 22 de marzo de 1934, su expedición obedece a la necesidad de ordenar la legislación agraria dispersa y de adecuarla a las reformas del Artículo 27 Constitucional.

Si bien es cierto que su texto reúne los puntos esenciales de todas las Leyes y Decretos expedidos a partir de la Ley de 6 de Enero de 1915,

(78) En su concepción original el Artículo 27 instituyó el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual generalizada, pero por reforma de 9 de Enero de 1934 se tornó privativa para la agrícola - condicionándola a que se mantenga en explotación.

y que incluso algunos de ellos se conservan en su redacción original, no puede calificársele como una simple compilación de disposiciones legales, puesto que ofrece valiosos aportes para procurar el perfeccionamiento de algunos aspectos relacionados con la distribución de la tierra; así se advierte, para el caso, que en tratándose de capacidad colectiva, el Artículo 21 mantiene el criterio sustentado por la Ley Bassols en cuanto a suprimir la exigencia de la "Categoría Política" a los núcleos solicitantes, pero para evitar el surgimiento espontáneo y por doquiera de grupos campesinos, se condicionó la validez de la solicitud a la existencia con antelación del poblado gestor. Sin embargo, el propósito perseguido no pudo alcanzarse porque la norma fue omisa en cuanto al tiempo legal de existencia requerido.

El Artículo 49 restablece el verdadero ejido colonial al ordenar que las dotaciones comprendieran no sólo tierras de labor, sino también de agostadero, de monte o pasto para uso común de los pueblos beneficiados.

Se continúa con el criterio del parcelamiento ejidal, fijándose el área de la parcela invariablemente en 4 Hectáreas si el terreno era de riego o su equivalente en tierras de otra clase.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad, el ordenamiento que nos ocupa siguió los lineamientos de la Ley que le antecedió, y en tal

virtud supeditó su respeto a las necesidades agrarias de la zona de su ubicación, lo cual como ya se dijo significaba una flagrante violación al precepto constitucional rector de la materia.

Sobre el mismo particular, representa una innovación el contenido del Artículo 59, que concedió a los dueños de predios afectados el derecho de escoger la localización del área que se les reservaría como pequeña propiedad inafectable, precisando el procedimiento a seguir. Fue un medio de incentivar la producción en vista de que el latifundista ya no se aventuraba en grandes empresas por temor de verse privado precisamente de la tierra en donde había invertido.

Se suprimió el término de 10 años posteriores a la dotación para poder ejercitar la acción de ampliación de ejidos que para lo sucesivo procedería si existían en el poblado por lo menos veinte individuos capacitados sin parcela y si las tierras de la dotación estaban eficientemente desarrolladas.

Como complemento a las tres acciones agrarias clásicas, se va esbozando una nueva que se conocerá como la Acción de Acomodo y la cual consiste en instalar a los campesinos que no alcanzaron tierra en el reparto de sus respectivos ejidos en las parcelas vacantes de los ejidos circunvecinos, como un último intento de atender sus necesidades agrarias en los lugares más próximos al de su residencia, pero en --

caso de que lo anterior no fuera posible, se recurriría a la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícolas autorizados por norma constitucional y la cual dicho sea de paso "permanecerá" casi sin aplicarse por muchos años, hasta que cobra importancia como única forma de continuar efectuando el reparto de tierras y la solución de los campesinos con derechos a salvo" (79).

En este Código se perfila aún más la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal y se separan las tierras de uso común de las de labor que serían objeto de reparto individual entre los campesinos beneficiados, pero ambas categorías de bienes agrarios continúan participando de las características propias de su especial naturaleza, tales son: la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inajenabilidad e inembargabilidad.

Para las tierras de reparto individual se constituye una especie de usufructo condicional revocable en ciertos casos que el mismo Código contempla y entre los cuales figura el abandono del cultivo injustificado por espacio de dos años consecutivos.

Resulta interesante también el precepto que faculta a los ejidatarios de diferentes núcleos de población para permutar sus respectivas parcelas; y aquél otro que señala los requisitos para que proceda la expropiación de bienes ejidales, que, desde luego, es admisible cuando el interés nacional así lo requiera, pero con la debida compensación,

(79) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 346.

que en los términos del precepto que se comenta, se hizo consistir en otorgar otros terrenos de la misma calidad, o bien, en productos que se destinarían para la adquisición de similares terrenos.

Las normas procedimentales fueron simplificadas sin desvirtuar el aspecto formal del Juicio Administrativo Agrario.

Se suprimen los plazos y términos concedidos a las partes en las Leyes anteriores, pero para no hacer nugatorio el derecho de los interesados se crea una regla general consistente en que estos "... pueden presentar durante la tramitación de la primera y la segunda instancia, - la pruebas que estimen pertinentes hasta antes de las resoluciones respectivas" (80).

Cimentó los procedimientos sobre bases que permitieron su agilidad y eficacia con economía de tiempo e inversión.

Estableció con claridad la doble vía ejidal que opera en el trámite de restitución y la cual consiste en instaurar simultánea y oficiosamente el procedimiento dotatorio para el caso de que la primera acción resulte improcedente. Así mismo, suprimió la instancia mixta administrativa y judicial que como se recordará se seguía ante las autoridades del fuero común para efectos de acreditar la autenticidad de los títulos en que se funda la acción restitutoria.

Se incluyó como materia del Código un capítulo de responsabilidad

(80) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario Ob. Cit. P. 250.

des y sanciones aplicables a los funcionarios y empleados que participaran en la tramitación y resolución de expedientes agrarios e incurrieran en violación de los preceptos. Si bien la intención que se perseguía era y es aún del todo justificada, en sus efectos prácticos tales disposiciones casi siempre son letra muerta en el texto, dada la categoría de los funcionarios que tienen a su cargo los trámites de resolución de los expedientes.

Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940.- Según lo expresó la exposición de motivos (81), la razón principal que inspiró su expedición radicó en las experiencias recogidas de la misma realidad, reveladora de que era preciso simplificar los trámites para resolver en forma más expedita las solicitudes en demanda de tierras, así como de que era conveniente promover una agricultura comercial que desplazara a la practicada hasta entonces de tipo consuntivo.

El nuevo ordenamiento representa en su redacción un progreso en la expresión jurídica de la Reforma Agraria y un perfeccionamiento técnico de la misma.

Refrenda los lineamientos del Código anterior e introduce nuevos conceptos, siendo entre ellos el más relevante el relativo a las concesiones de inafectabilidad ganadera, cuyos principios tienen como antecedente el decreto de 1° de Marzo de 1937 (82).

(81) M. Chávez Padrón, Ob. Cit. P. 349

(82) El decreto en cuestión agregó al Código Agrario de 1934 el artículo 52 bis.

Mediante dichas concesiones el Gobierno pretendía conservar e incrementar la riqueza ganadera del país, de manera que dispuso su regulación en la forma siguiente:

La declaración de inafectabilidad se tramitaba a petición de parte interesada, quien debería tener una negociación ganadera de por lo menos 500 cabezas de ganado mayor si no eran lecheras o de 300 cabezas si lo eran o sus equivalentes en ganado menor; que el terreno fuera de su legítima propiedad; que estuvieran satisfechas las necesidades agrarias de la zona o que en un radio de 7 kilómetros hubieran tierras disponibles para satisfacerlas, en su defecto, que el propietario se comprometiera a comprar otros terrenos en favor de los campesinos (83).

El mínimo de extensión respetable fluctuaba entre 300 Hectáreas en tierras feraces y 50,000 Hectáreas en las desérticas y la duración de la concesión fue hasta por 25 años. Cabe mencionar que uno de los efectos más nefastos producidos por el otorgamiento de tales concesiones, consistió en que dio inicio a la idea de que una vez concedida la inafectabilidad dichas tierras no podían ser afectadas aun cuando aparecieran necesidades agrarias dentro del radio de afectación, y ello a pesar de que el decreto que les dio origen especificaba claramente que si bien la ganadería es un derivado y un complemento de la agricultura "... no debe entenderse, sin embargo, que sea lícito anteponer la conservación de la

(83) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario Ob. Cit. P. 257.

ganadería a la satisfacción de las necesidades agrarias de los núcleos de población, la cual se funda en disposiciones constitucionales categóricas y responde a urgencias primordiales del pueblo, las que deberán ser satisfechas, sea con tierras susceptibles de cultivo, bien con terrenos aptos para el desarrollo de la ganadería" (84). Sin embargo en el campo fáctico se gestaba ya una propiedad privilegiada que prevalecería con ese carácter durante algunos años.

Advertirá el lector que reiteradamente se ha venido haciendo alusión a los intentos del legislador por lograr la perfección técnica de los ordenamientos agrarios, con lo cual se ha querido significar que se trataba de ordenar los diversos temas por ellos comprendidos separando la parte sustantiva de la parte adjetiva para conseguir una estructura sistemática del articulado.

Sobre este particular, el Código que nos ocupa representó un gran avance puesto que logró clasificar las materias que regula en tres apartados perfectamente diferenciados: Uno relativo a las autoridades agrarias y sus atribuciones, otro para los derechos agrarios y el tercero para los procedimientos; también aclaró conceptos, perfeccionó instituciones e introdujo nuevas.

En materia de aclaración de conceptos distinguió entre:

Autoridades y órganos agrarios, definiendo a éstos como auxilia-

(84) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario Ob. Cit. P. 256.

res técnicos sin facultades de ejecución.

Parcela y Unidad Individual de Dotación, siendo la primera el vocablo empleado cuando el ejido es fraccionado y por ende los derechos son concretos o singularizados y el segundo, cuando la explotación ejidal es colectiva y por tanto los derechos son proporcionales.

Pérdida y suspensión de derechos agrarios, diferenciados porque éste último es temporal y aquél es definitivo.

Solar urbano y los demás bienes ejidales, distinguiendo a aquél por su régimen y modalidades.

En cuanto al perfeccionamiento de las instituciones, encontramos que en materia de capacidad individual exige como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento, lo cual es comprensible, porque la reforma agraria debe estar encaminada preferentemente a atender los fines sociales del Estado y dejar para un término inmediato los fines económicos que podrían ser los que justificaran el otorgamiento de prerrogativas en este ramo a extranjeros y a nacionales por adopción.

Por lo que toca a las innovaciones introducidas son de considerar:

El establecimiento de diversos tipos de ejidos, según el destino que se daría a la tierra y, así, clasificó los ejidos en agrícolas, ganaderos, forestales, comerciales e industriales.

Instituye la forma de explotación colectiva, sin perjuicio de la in-

dividual, y

Autorizó el cambio del régimen comunal al ejidal como opción para las comunidades que así lo desearan.

El ordenamiento en cuestión fue bien pronto sustituido por el afán constante de perfeccionamiento y de adecuación a la realidad cambiante.

Código Agrario de 1942. - Fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Abril de 1943 y entró en vigor 15 días después, está mejor estructurado que lo anteriores pues no en vano es el producto de las experiencias de 25 años de elaboración jurídica; fue adicionado y mo dificado muchas veces para conformar sus preceptos a la realidad, ya - que estuvo vigente hasta el año de 1971 y es claro que al momento de su expedición muchos aspectos no podían ser previstos básicamente aquellos intimamente relacionados con el giro que tuvo la Reforma Agraria, - en el sentido de que su acción no se limitaría al simple reparto, sino -- que comprendería todas las facetas del complejo problema agrario.

Continúa perfeccionando las instituciones y, así tenemos que, en materia de capacidad colectiva determina que para reconocer como -- válida la solicitud de tierras formulada por un núcleo de población, éste tendrá que tener cuando menos 6 meses de existencia anteriores a la -- presentación de la misma.

Señala con precisión las atribuciones de las autoridades, órganos

agrarios y órganos ejidales.

Restringe las facultades de la Asamblea General de Ejidatarios en cuanto a que ésta no decidirá sobre el disfrute de los bienes ejidales ni sobre la privación de derechos agrarios.

Los preceptos del Código fueron omisos en la determinación de los diversos tipos de ejidos, pero de hecho surgieron ejidos turfsticos, pesqueros y mixtos.

Clarificó más el régimen de propiedad ejidal confirmándolo en favor de la comunidad.

Las regulaciones referentes a la afectación son tratadas con decisión y firmeza, así se infiere del análisis de disposiciones, tales como la contenida en el Artículo 63 que literalmente dice: "Para los efectos de este Código se consideran como un solo predio los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo dueño, aunque se encuentren separados unos de otros, y los inmuebles que siendo de varios dueños sean poseídos pro-indiviso. No se considerarán como un solo predio los terrenos de cooperativas constituídas por pequeños propietarios que personalmente cultiven sus tierras". Hay determinación para afectar sitios pro indivisos que en Honduras a pesar del elevado porcentaje de tierra que comprenden han sido tratados con excesiva consideración, a tal grado que su afectación es una falacia.

El Artículo 69 continúa manteniendo el criterio sustentado por la Ley Bassols y secundado por el Código de 1940 en lo referente al destino de los gravámenes que pesen sobre el inmueble, los cuales por efectos de la Ley se extinguen de pleno derecho al otorgarse la posesión a los ejidatarios.

Ratifica tal aseveración el Artículo 70 que dispone: "Los gravámenes constituidos sobre los bienes que sufran afectaciones agrarias, se extinguirán proporcionalmente a la parte que se les afecte. Los acreedores conservarían su acción personal en contra de los propietarios afectados; pero no podrán ejercitarla sino en la forma siguiente:

1. La superficie que se deje al deudor, practicada la afectación o afectaciones, sólo responderá de una parte del crédito proporcional al valor fiscal de ellas, tomando como base para determinar éste, el que la totalidad de la finca haya tenido en la fecha en que se constituyó el gravamen.

2. El resto de la acción personal derivada del crédito, sólo podrá ejercitarse sobre la indemnización correspondiente a la parte afectada del bien gravado, con exclusión de cualquiera otros bienes del deudor, salvo que éste, al constituirse la garantía real, hubiera pactado lo contrario, con renuncia expresa de los beneficios de este artículo".

No hay razón para que la autoridad administrativa encargada de la

ejecución de la Reforma Agraria, tenga también que ocuparse a manera de juez de la liquidación a los acreedores que es el procedimiento establecido por la Ley de Reforma Agraria Hondureña.

Finalmente, el Artículo 74 previene que: "Estarán obligados a -- prestar la evicción y saneamiento, de acuerdo con las leyes aplicables, los propietarios de predios rústicos que transmitan la propiedad de -- ellos con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud o de -- la del acuerdo que inicie de oficio un procedimiento agrario, en virtud -- del cual legalmente, resulte privado el adquirente de la propiedad que le fue transmitida". En esta forma ni se lesionan los derechos de terceros que obraron de buena fé, ni se interfiere el procedimiento de afectación que surte sus efectos al margen de la controversia que se suscita entre los particulares.

1.3 Ley General de Bienes Nacionales.

Se ha definido el Patrimonio del Estado como "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica". (85). Así enten-

(85) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Tomo II (doctrina, legislación y jurisprudencia) Sexta Edición, Editorial Porrúa S. A. Méx. 1974.

dido, el patrimonio viene a ser una consecuencia necesaria de la personalidad jurídica del Estado, sin el cual, la realización de los fines que tiene encomendados no podría ser posible; su regulación está a cargo de una ley especial denominada Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Enero de 1969 y, aún cuando de la misma Constitución Política se desprende que el patrimonio nacional o patrimonio del Estado se descompone en diversos patrimonios específicos como pueden ser: el de la Federación, el de las Entidades Federativas, el de los Municipios, el de las Instituciones descentralizadas, el de las empresas privadas de interés público e incluso el propio patrimonio de los particulares; la Ley en cuestión, se ocupa únicamente de aquella parte del patrimonio nacional que corresponde a la Federación y solo hace una que otra mención de los que pertenecen a algunas de las Entidades públicas indicadas.

En el Artículo 1º se establece que:

"El patrimonio nacional se compone:

- I De bienes de dominio público de la Federación.
- II De bienes de dominio privado de la Federación".

La doctrina administrativa distingue el dominio público de la Federación del dominio privado de la misma, en atención a que a cada una de estas ramas corresponde un régimen jurídico diverso de acuerdo a la naturaleza de los bienes que los componen.

En este orden de ideas, los bienes del dominio público se caracteriza por:

- I. La Indisponibilidad (Artículo 9)
 - II. La protección penal contra la usurpación (Artículos 77 y 78)
 - III. La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad previstas para las propiedades privadas. Prohibición de Servidumbre. (Artículos 5 y 9)
 - IV. Fijación legal y unilateral por la administración de los límites del dominio público.
 - V. No crean derechos reales en los particulares (Artículos 9 y 13)
 - VI. Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos (Artículo 5)
 - VII. Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales sean de dominio público o de dominio privado (Artículo 8)
 - VIII. En resumen, están sujetos a un régimen jurídico excepcional, como el que establece el Artículo 27 Constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Minería, la Ley de Aguas, la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías,
-

la Ley General de Vías de Comunicación y otras leyes administrativas. (86)

Por su parte los bienes del dominio privado presentan los siguientes caracteres:

- a) Son inembargables (Art. 38)
- b) Pueden adquirirse por prescripción, con excepción de los terrenos nacionales y cualesquiera otros declarados igualmente imprescriptibles. (Art. 38)
- c) Son enajenables. (Art. 39)
- d) Pueden cederse a título gratuito. (Art. 39)
- e) Son susceptibles de donación. (Arts. 39 y 41)
- f) Pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común (Art. 52)
- g) Exceptuando a los comprendidos en la fracción I del Artículo 3- que se rigen siempre por la legislación federal de tierras, bosques aguas y demás especiales, el resto de estos bienes están sometidos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, a las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. (Art. 6)

A diferencia de los bienes de dominio público, los de dominio pri-

(86) Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. Pags. 117 y 118.

vado "no están afectados a la realización de un servicio público, obra -- pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El - Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en rentista". (87)

Conforme a la clasificación que hacen los Artículos 2 y 3 de la Ley que se comenta, los terrenos baldíos y nacionales forman parte de los - bienes del dominio público de la Federación y, por tanto, participan de - su especial naturaleza jurídica, se rigen por la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, así como por lo dispuesto en el Artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria que dice al tenor: "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios, serán afectables - para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rús ticos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal de conformidad - con esta Ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de do - minio y sólo podrán destinarse en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos -

(87) A. Serra Rojas, Ob. Cit. P. 169.

de la Federación, de los Estados o de los Municipios..." de allí que -- dichos terrenos estén a disposición permanente del Estado para los fines de la Reforma Agraria.

1.4 Ley de Crédito Rural

En su libro intitulado El Crédito Agrario en México, el maestro-Lucio Mendieta y Núñez, uno de los autores más versados en estructura y problemática agraria de México; plantea esta última situación -- sobre la base de tres aspectos diversos, pero a la vez íntimamente relacionados entre sí: La defectuosa distribución de tierras, la defectuosa explotación de las mismas y la falta de educación en la gran masa - campesina. (88) Tales consideraciones no son privativas del sistema - agrario mexicano, tan es así que en su acepción moderna la Reforma - Agraria ha sido calificada de integral, con lo cual se quiere significar que debe comprender acciones tendientes a la redistribución del primer factor de la producción cual es la tierra, con los propósitos laudables - de llevar la justicia social al campo, pero además, imbuída de las ur-- gencias económicas del país para el que fué concebida, deberá ocuparse de procurar para los campesinos los medios económicos y técnicos suficientes para hacerla producir, de lo contrario corre el riesgo de convertirse en una reforma agraria estéril y frustrante. La forma en que se proporcionen los recursos económicos puede ser diversa, acorde a-

(88) L. Mendieta y Núñez, El Crédito Agrario en México, Segunda Edición aumentada y puesta al día. Editorial Porrúa S.A. Méx. 1977 - P. 15.

la organización que se estime más conveniente, pero seguramente que casi siempre conllevará la necesidad de capacitar a dicho sector.

Las leyes que han sido objeto de análisis en el presente capítulo, dictadas a partir del 6 de Enero de 1915, trataron de remedir la defectuosa distribución, valiéndose para ello de la dotación y de la restitución como única medida adoptada por el gobierno, pero bien pronto se perfiló el problema de la explotación, porque de poco servía la entrega de la tierra si no refaccionaba a la población beneficiada con los elementos necesarios para cultivarla.

La primera ley de Crédito Agrícola se expidió el 10 de Febrero de 1926, para canalizar en forma controlada los recursos pecuniarios que los campesinos requerían, a fin de poner en actividad sus tierras. Se adoptó para su organización el sistema cooperativista, con el cual surgió la tercera fase del problema por la rudimentaria cultura de la población rural y su falta de educación para comprender un sistema tan complejo como el que se trató de implantar. (89) Dejemos la idea para desarrollarla un poco más al abundar en el estudio de la ley vigente.

El surgimiento del crédito se remonta al de la sociedad misma, como un elemento vital para compensar la desigual distribución de la riqueza.

Desde el punto de vista económico se le ha definido como un ---

(89) L. Mendieta y Núñez, El Crédito Agrario Ob. Cit. P. 15.

fenómeno de esa naturaleza "que consiste en la utilización de capitales-improductivos o inactivos, por aquellas personas que gozando de confianza en la sociedad, por sus dotes personales o por sus bienes o por ambas cosas, logran obtenerlos de sus legítimos propietarios o poseedores, mediante el compromiso de devolverlos en especie o en equivalente y en el futuro, con un rendimiento (interés) o sin él (90).

Por su parte, el crédito agrario se ha conceptualizado como "un sistema especial de crédito condicionado por la naturaleza de su fin, que es el de proporcionar a los agricultores, propietarios o no de la tierra que explotan los recursos necesarios para el fomento de sus operaciones agrarias, entendiéndose por tales no sólo las del cultivo del campo, sino también las íntimamente relacionadas con el mismo y desde la preparación de la tierra y las obras de mejoramiento, hasta la recolección y venta de las cosechas y productos. (91)

El Crédito Agrario se caracteriza porque:

- a) Se otorga a plazo largo
- b) Con una baja tasa de interés
- c) Mediante un sistema especial de garantías
- d) Con la ventaja de la localización

El Plazo largo. - Obedece a que siendo otorgado precisamente para hacer frente a las exigencias del cultivo, el cual necesariamente re-

(90) L. Mendieta y Núñez, El Crédito Agrario Ob. Cit. P. 29

(91) Idem. Pags. 31 y 32.

quiere de un tiempo invariable, solamente hasta que se levante la cosecha se estará en posibilidad de solventar el compromiso contraído.

La tasa baja del interés. - Es consecuencia lógica del plazo largo, porque la agricultura por su propia naturaleza impone la incontrollable incertidumbre de la espera, que haría incosteable el crédito si se le supeditara al interés comercial que no participa de la misma -- eventualidad.

El sistema especial de garantías. - Tratándose de esta especie tan singular de crédito, la Ley del rímo no ha tenido más que idear un sistema especial de garantías, apartándose de las formas tradicionales que no pueden ser exactamente aplicables. Indudablemente que un crédito a largo plazo y a bajo interés entraña como consecuencia, una compensación sólida a título de garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación, pero si se exigiera una garantía real, que en este caso -- sería la tierra, en la cual se invertirá no siempre resultará suficiente -- porque muchos agricultores o no son propietarios o lo son pero el --- valor de su propiedad es tan pequeño que no alcanzaría a cubrir el crédito, por otra parte, "las formalidades exigidas por la ley para la --- constitución de las garantías reales, elevan el precio del capital solicitado, recargando el interés con un gasto siempre fuerte." (92)

La garantía prendaria tampoco sería una solución para cumplir -

(92) L. Mendieta y Núñez, El Crédito Agrario, Ob. Cit. P. 333.

con la exigencia en cuestión, porque por lo general consiste en instrumentos de trabajo que como deben ser utilizados para la producción, no pueden sustraerse del patrimonio del agricultor para cumplir con el sistema legal común de la prenda, que exige que se dé posesión real del objeto al acreedor.

De tal manera, es fundamentalmente en la confianza en la que se apoyan estos créditos.

La localización. - En vista de que el campesino vive alejado de -- los centros o mercados de capital y de las dificultades que afronta para acudir a ellos, se ha pensado que debe ser el crédito el que se haga llegar a aquellos lugares en forma oportuna, con lo cual, además de cumplir su cometido se podrá conocer a fondo la situación económica del - deudor y la inversión real del capital que se facilita, circunstancias -- ambas en las que se funda la seguridad del acreedor.

Los préstamos revisten diferentes formas según el destino que - habrá de dárseles, así existen:

De Avfo. - Que se facilita para las atenciones inmediatas del cultivo, por vfa de ejemplo se emplean en el pago de jornales, semillas, - abonos, etc.

Refaccionario. - Se destina a la compra y reposición de los instrumentos de labranza, maquinaria, animales de labor, etc.

Inmobiliario. - Se destina a la construcción de edificios, presas, canales y otras obras que mejoran la capacidad productiva de la tierra o para la adquisición de la tierra misma.

La forma en que se realizan estos préstamos varía según los --- sistemas adoptados, aún cuando conservan todos ciertos lineamientos - generales que derivan de la naturaleza de su fin. (93) Igualmente son - diversas las Instituciones encargadas de proporcionarlos.

La Ley General de Crédito Rural que es vigente en el país, es de 27 de Diciembre de 1975.

Crea como Instituciones Oficiales de Crédito:

- a) El Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.
- b) Los Bancos Regionales de Crédito Rural, S. A.
- c) La Financiera Nacional de Industria Rural, S. A.
- d) Los Fondos Oficiales de Fomento a las Actividades Agropecuarias y de redescuento establecidos por el Gobierno Federal - en instituciones nacionales de crédito.

El Banco Nacional de Crédito Rural y los Bancos Regionales, se - según lo dispuesto por el Artículo 6 del ordenamiento que nos ocupa, tienen a su cargo:

- a) La producción primaria agropecuaria
- b) Las actividades complementarias de beneficio, conserva----

ción, industrialización y comercialización que estén directamente relacionadas con la producción agropecuaria y que lleven a -- cabo los productores acreditados.

La Financiera Rural S. A., se ocupará de:

- a) Financiar las actividades agro-industriales**
- b) Las relacionadas con la explotación de los recursos naturales.**
- c) La transformación de la producción agropecuaria cuando ésta constituya la actividad principal de los sujetos de crédito, para lo cual deberá coordinar sus programas de financiamiento con las demás instituciones que forman el sistema oficial de crédito rural y, en su caso, con las entidades públicas que intervengan en los procesos productivos.**

Con frecuencia, las leyes relacionadas con la materia agraria señalan la conveniencia de establecer conductos de coordinación entre las diversas instituciones que participan de una u otra forma en el proceso de redistribución de la riqueza en el sector agropecuario, pero se olvidan de que esa coordinación no puede realizarse en forma espontánea - ni separadamente por cada uno de los obligados a ella, de manera que si no se encomienda dicha función a un organismo determinado las disposiciones relativas son inoperantes.

El sistema oficial de crédito, según se infiere del Artículo 4 de -

la Ley, está supeditado a los planes y programas nacionales de desarrollo del sector rural que establezca el Gobierno Federal a los cuales deberán ajustarse. En el estudio interpretativo del referido Artículo se plantea la duda incuestionable de como se orientará el crédito en tanto se formulan esos planes, y entrando en el campo de las especulaciones, se piensa que ante la demanda de los agricultores las instituciones no tendrán otra alternativa que funcionar provisionalmente en forma independiente, a riesgo de que cuando se lleguen a formular los susodichos planes, se provocará el embrollo de incorporar a ellos a todos aquellos campesinos que organizaron sus actividades al margen.

El Banco Nacional de Crédito Rural S. A. - Integra su capital social con dos series de acciones de igual valor, la serie "A" de la cual solo puede ser titular el Gobierno Federal y cuyo monto nunca será inferior al 51% del capital social, y la serie "B", que será nominativa y podrá estar suscrita por entidades del sector público y por agrupaciones de productores.

Sus funciones se encuentran detalladas en el Artículo 11 de la Ley y figuran entre ellas, las relativas a "Organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los bancos regionales de crédito rural" y además las de apoyar a esos bancos "...y a la Financiera Nacional de Industria Rural S. A., mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera". (94)

(94) Artículo 11 de la Ley de Crédito Rural, Fracciones I y VI.

Los Bancos Regionales de Crédito Rural. - Son igualmente instituciones nacionales de crédito filiales del Banco Nacional de Crédito Rural S. A.; funcionan con cierta independencia porque tienen su propio capital social, el cual está representado también por dos series de acciones: La serie "A" que es nominativa y de la cual solo puede ser titular el Banco Nacional de Crédito Rural S. A. y cuyo monto nunca podrá -- ser inferior al 51% del capital social, y la serie "B" que será nominativa y libremente suscrita con preferencia por el sector de los productores y por los gobiernos de los Estados dentro del área geográfica que -- tenga cada uno de ellos, los cuales pueden establecer sucursales con -- la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus funciones se contienen especificadas en el Artículo 29 del propio -- ordenamiento.

Por su parte la Financiera Nacional de Industria Rural S. A. cu-- bre toda una gama de actividades tan amplias y variadas como lo es el -- sector agro-industrial. Entre otras, tiene encomendadas las relacionadas con el otorgamiento de préstamos para la vivienda campesina, la -- de promover y financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social en beneficio de los ejidos y comunidades, organizaciones de pequeños propietarios minifundistas, mujeres campesinas, -- de avecindados y de hijos de ejidatarios con derechos a salvo, la de promover y apoyar la organización y capacitación de los campesinos inte--

grados en sujetos de crédito.

La Ley concibe a esta institución como una agencia promocional - de actividades agro-industriales, pero peca por exceso porque el cumplimiento de sus propósitos implica una gran transformación cultural y económica del campesinado que por su idiosincracia es incapaz de organizarse por sí mismo. (95)

Los sujetos de crédito. - Son las personas físicas y morales reconocidas por la Ley para ser favorecidas con los recursos económicos -- de que dispone el sistema oficial de crédito y la banca privada, a fin de incentivar el desarrollo agropecuario.

Conforme al Artículo 54 del ordenamiento en cuestión son sujetos de crédito:

- I. Ejidos y Comunidades.
- II. Sociedades de producción rural.
- III. Uniones de ejidos y comunidades.
- IV. Uniones de sociedades de producción.
- V. Asociaciones rurales de interés colectivo.
- VI. La empresa social constituida por vecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
- VII. La mujer campesina, en los términos del artículo 103 de la - - Ley Federal de la Reforma Agraria.

(95) L. Mendieta y Núñez; El Crédito Agrario... Ob. Cit. P. 131.

VIII. Colonos y pequeños propietarios**X. Cooperativas agropecuarias**

Los Ejidales y comunidades. - La Ley Federal de Reforma Agraria reconoce la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades y en concordancia con dicho postulado la ley de Crédito Rural los considera como sujetos de crédito, lo cual implica, desde luego, que se refiere a la totalidad de sus miembros, es decir, a todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos; en tal virtud, dispone que "la -- asamblea de Balance y Programación será el órgano encargado de establecer las bases para la operación y distribución interna de los créditos" (96) a quien las instituciones de crédito le otorgarán el debido asesoramiento.

El crédito lo obtiene el núcleo de población, pero la Ley no impone su utilización colectiva en respeto al principio de que ésta debe ser potestativa, pero en todo caso, la responsabilidad de los miembros de los ejidos o de las comunidades favorecidas, es solidaria y mancomunada por cada uno de los créditos, sea que se distribuyan o no en forma -- separada para la explotación individual de cada parcela.

A lo largo del análisis de la ley, se palpa la inclinación del legislador por las formas colectivas de organización, de allí la razón de imponer las condiciones apuntadas respecto de la obligación contraída.

La organización colectiva generalizada de todos los ejidos de la -
(96) Artículo 64 de la Ley de Crédito Rural.

República, es una utopía en el agro mexicano no solo porque requiere de una organización altamente costosa, sino porque habría que transformar la mentalidad del campesinado quien desde ya hace bastantes años abandonó su ascendencia comunitaria y se tornó individualista; la tarea de preparación para incorporarlos al sistema sería ardua y los beneficios que reportaría se vislumbran a muy largo plazo. Dado las apremiantes necesidades que es preciso satisfacer, ni los propios campesinos ni en general el pueblo de México que además cifra su economía nacional fundamentalmente en la producción agro-pecuaria, está en condiciones de aguardar.

Las sociedades de producción rural, - Están constituidas por colonos y por pequeños propietarios o por ambos.

Los colonos son aquellos campesinos integrantes de colonias que se formaron conforme a las leyes respectivas y los cuales adquirieron el dominio pleno sobre las tierras en donde se establecieron. La colonización dejó de subsistir en la legislación agraria hasta el año de 1962; desde entonces y específicamente la ley en vigor solo regula y supervisa las colonias pero ya no las promueve.

En cuanto a los pequeños propietarios a que alude la ley que nos ocupa, son aquellos que explotan extensiones no mayores a las reconocidas constitucionalmente, o sea, unidades económicas que no rebasen

las 100 hectáreas de riego o sus equivalencias en otro tipo de tierras.

La sociedad de producción rural se integra por los menos con 10 socios, los que aportan al capital social la extensión superficial de que son propietarios y adoptan para su organización, de preferencia el régimen de explotación colectiva.

La sociedad como sujeto de crédito si tiene bienes territoriales - para responder por los préstamos que solicita, pero el artículo 69 de - la ley establece que: "Cuando se adopte este sistema de trabajo, la --- tierra no constituirá garantía hipotecaria de los créditos que se cele-- bren con la banca oficial o privada, salvo que se trate de préstamo -- refaccionario"

El problema que se plantea en este tipo de sociedades es que --- como se aporta la tierra y no el uso de la misma, sumada toda el área formará un latifundio que la Ley Federal de Reforma Agraria no salvaguarda de la afectación. En tales circunstancias el riesgo inminente - es la razón comprensible que justifica su escasa constitución.

Uniones de ejidos y comunidades.- En el Artículo 81 se establece que: Las uniones de ejidos o de comunidades tendrán personalidad jurídica y "...podrán contratar crédito para si mismas o para distri-- buirlo entre sus asociados, cuando éstos adopten el sistema colectivo de trabajo".

Se constituyen por promoción de la Secretaría de la Reforma Agraria, del organismo en quien ésta delegue sus atribuciones de organización o a iniciativa de los propios asociados.

Para su constitución, es menester que cada ejido o comunidad, -- según sea el caso, celebre asamblea extraordinaria en la que estará un representante de la banca, y que por votación favorable de las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros presentes se acuerde la incorporación a la Unión respectiva, se elijan los delegados ante la asamblea constitutiva y se les señalen expresamente las facultades . (97)

Las Uniones de ejidos o de comunidades son creadas por la Ley -- Federal de Reforma Agraria bajo los siguientes términos:

Artículo 146. - "Dos o más ejidos podrán asociarse para el efecto de colaborar en la producción e integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital...".

La finalidad que se persigue con su formación es más bien para -- la realización de actividades de producción que para las de explotación, -- así se explica el por qué la Ley de Crédito Rural en su Artículo 92 les -- prohíba la "explotación directa de la tierra", que corresponde a cada uno de los ejidos o comunidades que ingresan a la unión.

Las Uniones de Sociedades de producción rural. - Se constituyen por dos o más sociedades de este tipo y tienen personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

El comentario que se hizo sobre la inconveniencia de constituir sociedades de producción rural es todavía más valedero para este tipo de organización, puesto que puede admitirse la idea de que exista una sociedad de producción integrada por minifundistas, de manera que sumadas sus aportaciones territoriales no rebasen el límite de extensión superficial legalmente permitido, pero difícilmente puede darse que dos o más de esas sociedades no sobrepasen tales límites, en consecuencia, su formación es poco factible.

Al igual que las precedentemente comentadas, estas uniones también tienen prohibido la explotación directa de la tierra, su actividad según parece consiste en conseguir el crédito "para sí mismas o para sus asociados" y realizar actos que son de comercialización de productos, de construcciones y manejos de centros de consumo, centrales de maquinaria, etc. (98)

Asociaciones rurales de Interés Colectivo. - Se constituyen por dos o más formas jurídicas reconocidas por la ley, sean ejidos, comunidades, uniones de ejidos o de comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural. (99)

El objeto de estas asociaciones dice el Artículo 101 "... será la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de-

(98) Artículo 67 de la Ley de Crédito Rural

(99) Idem Artículo 100

comercialización y cualesquiera otras actividades económicas que no sean de explotación directa de la tierra". Sus actividades se antojan -- similares a las que realizan las formas jurídicas que trata de agrupar, exclusión hecha de los ejidos y comunidades que disponen de su propia organización en la Ley Federal de Reforma Agraria.

La empresa social constituida por avecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo. - Los avecindados son aquellas personas que sin ser miembros de ejidos o minifundios, se han instalado en unos y - en otros desde algún tiempo; por su parte los hijos de ejidatarios con derechos a salvo, son aquellos campesinos que no alcanzaron parcela - en el reparto y se encuentran vinculados al poblado en razón del parentesco con alguno de sus miembros.

La dificultad que se presenta para proporcionar el crédito a este tipo de sujetos, es por una parte, que tendrán que dedicarse a actividades que no serán, desde luego, las del cultivo de la tierra porque no la poseen y, por otra, la estimación del tiempo de estadía y situación económica respecto de los avecindados. Por lo demás, la intención -- del legislador es plausible porque va encaminada a erradicar el sub -- empleo y la desocupación en el campo.

La mujer campesina en los términos del Artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria. - El precepto en cuestión dispone la crea

ción en cada ejido, de una unidad agrícola industrial que tendrá la misma extensión de la parcela, estará ubicada en las mejores tierras aledañas a la zona de urbanización y "...será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente - por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no son ejidatarias" con ello se propende por el desarrollo de la capacidad productiva de la mujer campesina que por razones legales no tiene ---- acceso al cultivo de la tierra. Estimo que la medida es de suma utili-- dad y que debería ser tomada en cuenta por el sistema organizativo --- agrario de Honduras para su puesta en práctica.

Colonos y pequeños propietarios.- A nuestro juicio es el único -- tipo de crédito singular que contempla la ley que se comenta. Ya se -- aclaró en páginas precedentes la calidad de los colonos, y respecto de los pequeños propietarios a que alude esta fracción del artículo 54, se entiende que son únicamente los minifundistas cuyos predios no sobre-- pasen las 10 hectáreas de riego o sus equivalencias en otro tipo de tie-- rras.

La Ley contempla dos formas para garantizar los préstamos, ta-- les son: La prendaria y la hipotecaria, con la salvedad de que para el caso de la prenda ésta puede quedar en poder del deudor a título de de-- positario judicial con las responsabilidades civiles y penales que ello - implica.

En el afán de lograr como fin último, el de que los sujetos de crédito puedan financiar por sí mismos sus actividades de producción y sus necesidades sociales, la Ley de Crédito Rural en su Artículo 104, dispone como obligación el que se constituya un fondo de reserva y capitalización con un mínimo del 10% de las utilidades que obtengan. También se ocupa de la distribución de utilidades en proporción al trabajo y a los recursos aportados.

Es a grandes rasgos el contenido del ordenamiento que legaliza la política crediticia adoptada por el gobierno para impulsar el desarrollo social y económico de las clases campesinas de cuya aportación depende en buena medida el equilibrio de la balanza general de pagos, el desarrollo de la industria a quien refacciona con materias primas, y el aumento del renglón de exportación que se traduce en divisas para el país.

1.5 Ley Federal de Reforma Agraria.

Dice bien el maestro Raúl Lemus García cuando afirma que "la Legislación, como producto social, como principal fuente formal del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre la Ley se vuelve obsoleta, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente de instrumento de problemas que

afectan a la colectividad". (100)

La Ley Federal de Reforma Agraria expedida el 22 de marzo de 1971 y que es vigente en la actualidad "reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales después de 28 años de vigencia del Código de 1942" (101) aborda con toda eficacia los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural y de cuya atención dependen la estabilidad, la paz social y un ritmo de progreso sostenido en el campo mexicano.

El cambio de la denominación de Código por el de Ley es un tema que se presta para enfrascarse en discusiones teóricas interminables, pero básicamente puede decirse que el cuerpo legal de cuyo contenido vamos a ocuparnos cambió de denominación por dos razones fundamentalmente: una de tipo legal y la otra de tipo político.

En estricto Derecho un verdadero código agrario deberá compendiar todo lo relativo a la Reforma Agraria, a la organización de los ejidos, a las aguas, bosques, baldíos, tierras ociosas, organización general de la agricultura y ganadería, los procedimientos respectivos, crédito, defensa y planificación agrícola e incluso las materias de Derecho civil y mercantil referentes a las relaciones jurídicas de carácter agrario.

(100) R. Lemus García, Derecho Agrario, Ob. Cit. P. 390.

(101) Idem, P. 391.

La complejidad de todas estas instituciones hace en extremo difícil su estructuración legal en una sola gran unidad sistemática constituida.

La realidad es que el Código Agrario de 1942 sólo tenía de tal el nombre pues distó en mucho de comprender todo el contenido correspondiente a la rama del Derecho Agrario, se contrae casi con exclusividad a reglamentar las partes del Artículo 27 Constitucional que se refieren a la restitución y dotación de tierras y aguas por lo que su denominación más fiel hubiera sido la de "Código Agrario Ejidal". (102)

La razón política que se esgrime para justificar el cambio, estriba en que el Código Agrario a lo largo de su prolongada vigencia había perdido prestigio y su sustitución por otro de igual carácter habría sido acogido con indiferencia.

La Ley Federal de Reforma Agraria está conformada por 480 Artículos y 8 transitorios distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros. Los cuatro primeros, contienen el Derecho Sustantivo y los tres últimos, equivalen al Derecho Adjetivo detallando los procedimientos, la planeación y responsabilidades en materia agraria.

Nuestro análisis versará sobre la parte sustantiva, y se dejarán los comentarios de los principales procedimientos para considerarlos en el Capítulo siguiente.

El Libro Primero, trata de la Organización y Atribuciones de las

(102) L. Mendieta y Núñez, Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Tercera Edición. Editorial Porrúa P. 36.

Autoridades Agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario. Logra por fin, definir a las autoridades agrarias diferenciándolas con precisión de los órganos de representación y autoridades internas de los ejidos evidenciando con ello una mejor técnica jurídica.

El Artículo 10. establece: "La presente Ley reglamenta las disposiciones agrarias del Artículo 27 Constitucional; su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República".

El ordenamiento en cuestión respeta la letra, el espíritu y la filosofía del precepto constitucional rector de la materia, no altera la esencia de las instituciones por él creadas antes bien, las perfecciona y consolida.

El hecho de que el contenido de la Ley sea de interés público, significa que la voluntad de los particulares no puede evadir su cumplimiento, que sus disposiciones en principio tampoco pueden renunciarse ni mucho menos modificarse o alterarse.

La observancia general, está determinada en razón del carácter federal de la legislación agraria, que ha sido sustraída de la competencia de las legislaturas locales o estatales para salvaguardarla de alteraciones o reglamentaciones que pudieran desviar el sentido de sus postulados.

En el Artículo 2 se hace la enumeración de las autoridades agra -

rias entendiendo por tales sólo aquéllas que tienen facultades de decisión y potestad para ejecutar sus resoluciones valiéndose para ello, si fuera preciso, del auxilio de la fuerza pública.

El Presidente de la República. - Es la suprema autoridad en la materia, sus facultades se describen en el Artículo 8 que en su parte conducente estatuye: "...está facultado para dictar todas las medidas que -- sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas..".

Las resoluciones a que alude el precepto son aquéllas que concluyen los procedimientos de las acciones agrarias intentadas. Si como ya se dijo, estos procedimientos revisten las características de verdaderos juicios administrativos lógicamente crean derechos a favor de los interesados que no son modificables por la misma autoridad que los -- dicta. (103)

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. - Participan con facultades decisorias en la tramitación de acciones agrarias bi-instanciales, pero además realizan todo tipo de actuaciones administrativas para la substanciación de los demás expedientes e incluso emiten opinión en algunos de ellos.

La Secretaría de la Reforma Agraria. - Es el organismo encargado de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias, su creación se --

encuentra en la propia Constitución Política y data del año de 1934 fue conocido inicialmente como Departamento Agrario, más tarde, al ampliarse su competencia la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado le cambió la denominación a Departamento de Asuntos Agrarios y -- Colonización mantuvo ésta, hasta que por reformas a aquélla Ley y a la misma Ley Federal de Reforma Agraria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1974, el Departamento obtuvo rango de Secretaría de Estado.

Se organiza y funciona en base a un Reglamento Interior y su titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. - Participa de manera subsidiaria en el ramo agrícola, pecuario y forestal.

Las Comisiones Agrarias Mixtas. - Dejan de ser exclusivamente órganos consultivos de los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal para asumir funciones de autoridad -- agraria resolviendo controversias de carácter parcelario.

El calificativo de "mixtas" les viene de su propia integración que es en forma colegiada con representación federal, local y de las organizaciones campesinas; funciona un organismo de esta naturaleza en cada

entidad federativa y representa una forma de descentralizar la justicia agraria.

El presidente de la Comisión lo es el Delegado Agrario del Estado de que se trate o del Distrito Federal.

El Secretario, es nombrado por el Ejecutivo Local

El Primer Vocal, lo nombra el Secretario de la Reforma Agraria.

El Segundo Vocal, es nombrado también por el Ejecutivo Local; y

El Tercer Vocal, lo designa el Presidente de la República y es -- quien ostenta la representación de los ejidatarios y comuneros de la circunscripción.

Las atribuciones que le competen se detallan en el Artículo 12 de la Ley y son de carácter jurisdiccional tales como: Substanciar y dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, opinar en los relativos a creación de nuevos centros de población, expropiación ejidal y solicitudes de inafectabilidad a la propiedad privada.

El Cuerpo Consultivo Agrario. - Ajustándose a la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional, se concibe como un mero órgano de consulta, de hecho ha dejado de serlo porque tiene autoridad decisoria desde el momento en que sus acuerdos se convierten automáticamente en Resoluciones.

Funciona en forma colegiada y está integrado por 5 consejeros titulares como manda la Constitución en el precepto aludido pero en razón del cúmulo de expedientes que se someten a su consideración cuenta -- además con el número de consejeros supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios.

Es precedido por el Secretario de la Reforma Agraria y está prácticamente supeditado a él, circunstancia ésta que desvirtúa sus facultades y le resta independencia y libertad a sus dictámenes.

La cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva que exige en materia de distribución de la tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria, al margen de la política militante y de los intereses personales es por ello que tal organismo debería de ser autónomo y auxiliar directo del Presidente de la República.

Veamos las atribuciones que le confiere el Artículo 16 de la Ley y que confirman nuestro razonamiento.

"Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido;

II. Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y eje-

cución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV. Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente les sean planteados por aquél; y

V. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen".

En este primer libro también se incluye el funcionamiento de las Delegaciones Agrarias que se establecen en la capital de cada Estado de la Federación y funcionan como dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria.

No tienen rango de autoridades agrarias porque sus facultades son más bien de coordinación, enlace y apoyo.

El titular, recibe el nombre de Delegado Agrario y tiene la representación del Secretario de la Reforma Agraria en la entidad de que se trate. Sus funciones se bifurcan en dos ramos:

La de procedimientos y controversias y la de Organización y desarrollo agrario. En este último aspecto la labor que se realiza por medio de los promotores, es de suma importancia porque la mayoría

de los campesinos carecen de iniciativa y requieren del estímulo de personal especializado en materia de organización, para reaccionar y vencer la indolencia y el conformismo en que se encuentran inmersos.

El libro Segundo, es la parte medular de la Ley Federal de Reforma Agraria porque regula el Ejido como la institución sobre la que se cimienta la estructura agraria. Se concibe como el conjunto de tierras, bosques y aguas dotados y restituidos a los núcleos de población sin distinciones del destino individual o común que se da a los mismos.

Estructura su organización interna, en forma tal que constituyan verdaderas unidades de producción sin descuidar la delicada tarea de estrechar entre sus miembros lazos de solidaridad, conciencia de grupo y de responsabilidad colectiva.

Los Comités Particulares Ejecutivos. - Funcionan como órganos de representación, de simple gestión del procedimiento administrativo que inicia un núcleo de población o un grupo solicitante; sus funciones concluyen ejecutándose el mandamiento provisional o la resolución definitiva.

Se integran con miembros del grupo gestor para desempeñar cargos de presidente, secretario y vocal con sus respectivos suplentes. La designación corresponde a la Asamblea General y la expedición de las credenciales y nombramientos que acreditan su personalidad, com-

pete al Gobernador del Estado en cuya jurisdicción se promueva.

La existencia de éste órgano permite al grupo, conocer el estado de trámite del expediente y estar gestionando su agilización sin necesidad de tener que recurrir a los oficios de un Licenciado en Derecho -- que sería en ciertos casos necesario aunque se trate de procedimientos que se siguen de oficio, y en los que incluso se señalan términos para -- desahogar diligencias.

Las Autoridades Internas del Ejido y de las Comunidades:

La Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros

El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales

El Consejo de Vigilancia

Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros. - Es la máxima -- autoridad interna, está integrada por todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

Tiene como principal atribución, la de elegir por votación mayoritaria a los demás órganos ejecutivos de representación y de control.

La primera Asamblea General se integra con los que resultaron capacitados jurídicamente para ser beneficiados por la acción intentada, se celebra al ejecutarse la resolución provisional o definitiva, acto en el cual se eligen los miembros del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia.

Las Asambleas Generales son de tres tipos:

Ordinarias mensuales

Extraordinarias, y

De balance o programación

Se ideó el sistema de asambleas periódicas obligatorias con el ánimo de democratizar más la dirección y manejo de los ejidos y comunidades.

Asambleas Ordinarias. - Son las que se realizan el último domingo de cada mes y quedan constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho de participar, si no se reúne dicho número de asistentes, la asamblea del mes siguiente se verifica con los que comparezcan y los acuerdos que se tomen son obligatorios aún para los ausentes.

Lo característico de estas asambleas es su periodicidad, la facilidad para su celebración y la no exigencia de previa convocatoria.

Asambleas Extraordinarias. - La ley no prevee la clase de asuntos que deben ser materia de estas asambleas pero se entiende que son aquéllos que revisten importancia para el funcionamiento adecuado de la organización ejidal o comunal.

La realización de este tipo de asambleas se supedita a la pre

via convocatoria librada por la Delegación Agraria, por el Comisariado o por el Consejo de Vigilancia a iniciativa propia o porque - - así se lo solicite por lo menos el 25% de los ejidatarios o comunitarios o bien, algún organismo o institución oficial.

Asambleas de Balance y Programación. - Se convocan al término de cada ciclo de producción o anualmente, su objeto es la de informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción así como el de tomar acuerdos válidos mediante los cuales se programe la forma más adecuada de organización del trabajo para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.

La información que arrojan estas asambleas es de importancia especialmente cuando la explotación es colectiva o de grupos. En materia de programación los logros son limitados máxime cuando se trata de efectuarla en el ramo de financiamiento y es así, por el bajo nivel de cultura de los integrantes de los comisariados. Pero en todo caso, la buena marcha de las asambleas depende de la vigilancia y de la orientación que proporcionen las autoridades agrarias, que están facultadas para asistir a ellas.

El ausentismo se trata de combatir mediante la imposición de sanciones económicas sobre ingresos que correspondan al ejidatario

no derivados de la cosecha.

Las votaciones, en las asambleas extraordinarias y de balance por la importancia de la materia que en ellas se discute, deben ser nominativas es decir, con voto personal y público; los acuerdos se toman por mayoría.

Las dos reglas enunciadas tienen sus excepciones en los casos siguientes:

a) En la elección de los Comisariados ejidales y de bienes comunales así como de sus secretarios auxiliares la votación es secreta aunque el recuento es público e inmediato.

b) La remoción de las autoridades internas de ejidos y comunidades se acordará por las dos terceras partes de la votación.

c) Los comisariados pueden ser reelectos una sola vez a condición de que obtengan mayoría de las dos terceras partes de la votación.

Las Convocatorias.- Se expedirán cuando menos con ocho días de anticipación pero sin pasar de quince días, mediante cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado en las que se harán constar el asunto a tratar y la fecha de la reunión. La entrega de una copia de la convocatoria a la delegación agraria es requisito de validez.

El Comisariado Ejidal.- Tiene la representación del Ejido y es

el encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General. -
Está constituido por un Presidente, un Secretario y el Tesorero -
con sus respectivos suplentes.

Cuenta con el número de secretarios auxiliares que requiera -
la organización productiva para el crédito, comercialización, - - -
acción social y demás que señale el reglamento interno del ejido.

El comisariado no tiene facultades de administración ni mucho -
menos de dominio sobre los bienes colectivos o comunes del ejido -
se limita a representar con la obligación subsidiaria de defender.

Entre los requisitos que se les exigen a los aspirantes a un - -
cargo dentro del comisariado, está el de ser ejidatario del poblado -
en pleno goce de sus derechos.

Tanto el tesorero del comisariado como el del Consejo de Vigi -
lancia cuando suple a aquél, debe caucionar su manejo a fin de asegu -
rar el buen uso de los fondos comunes pero por lo general la preca -
ria situación económica en que se encuentran estos sujetos, no per -
mite aplicar con rigor el precepto que estatuye tal requerimiento.

Los comisariados están facultados para contratar la prestación
de servicios profesionales, ello obedece a que aún cuando el gobierno
se ha impuesto la tarea de ayudar en forma preferente al sector cam -
pesino, siempre carece de los recursos y del personal suficiente pa -

ra cubrir de lleno sus exigencias por lo que se hace necesario que cada ejido disponga de sus propios recursos para atenderlas.

El Consejo de Vigilancia. - Es un instrumento de control de la gestión de los comisariados, se integra en igual forma y representa a la minoría del ejido puesto que se constituye con los integrantes de la planilla perdedora.

La Remoción. - El Artículo 41 de la ley define en siete fracciones las formas de conducta antijurídica que dan lugar a la remoción y las cuales son indistintas para comisariados y consejos de vigilancia.

La Asamblea como máxima autoridad que es del ejido, tiene la responsabilidad de acordarla, pero la ley en extremo precavida reserva para la Delegación Agraria la posibilidad de suspender y posteriormente destituir a tales autoridades en ciertos casos específicos en que se lesiona el interés nacional y en que, no obstante configurarse la causal, la asamblea no resuelva la separación.

Tiempo de gestión. - La permanencia en los cargos del comisariado y consejo de vigilancia es de tres años, pero los miembros del primero de los mencionados tienen la prerrogativa de poder ser reelectos por una sola vez con la misma o diferente designación. La ley trata de implantar en los núcleos de población una auténtica y democrática representación.

En el Artículo 45 se consagra la igualdad de la mujer ante el hombre en materia ejidal electoral, al determinar que: "Las mujeres que disfruten de derechos ejidales tendrán voz y voto en las asambleas generales y serán elegibles para cualquier cargo en los comités de vigilancia y en los consejos de vigilancia".

Los núcleos de población que posean bienes comunales tendrán una organización interna similar a la de los ejidos sea que estén o no por dicho régimen. Sin embargo existen en el país comunidades que funcionan de hecho y que como no han iniciado ninguna gestión para legalizar la tenencia de los bienes que poseen, las autoridades administrativas desconocen su existencia, de manera que su organización se realiza al margen de lo estatuido por la ley.

Las facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades se especifican en el Capítulo III de este segundo libro, se inicia en el Artículo 47 y concluye en el Artículo 50. En particular la Asamblea General tiene una gama de facultades que comprenden los aspectos más relevantes de la actividad de los ejidos, representa no sólo una persona jurídica con capacidad suficiente para poseer y administrar tierras, bosques y aguas sino que es además una unidad económica productiva.

En el Artículo 45 se consagra la igualdad de la mujer ante el hombre en materia ejidal electoral, al determinar que: "Las mujeres que disfruten de derechos ejidales tendrán voz y voto en las asambleas generales y serán elegibles para cualquier cargo en los comisariados y en los consejos de vigilancia".

Los núcleos de población que posean bienes comunales tendrán una organización interna similar a la de los ejidos sea que adopten o no por dicho régimen. Sin embargo existen en el país comunidades que funcionan de hecho y que como no han iniciado ninguna gestión para legalizar la tenencia de los bienes que poseen, las autoridades administrativas desconocen su existencia, de manera que su organización se realiza al margen de lo estatuido por la ley.

Las facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos y comunidades se especifican en el Capítulo III de este segundo libro, se inicia en el Artículo 47 y concluye en el Artículo 50. En particular la Asamblea General tiene una gama de facultades que comprenden los aspectos más relevantes de la actividad de los ejidos, representa no sólo una persona jurídica con capacidad suficiente para poseer y administrar tierras, bosques y aguas sino que es además una unidad económica productiva.

En el Título Segundo se compendia todo lo relativo al Régimen de Propiedad de los Bienes Ejidales y Comunales.

El Artículo 51 introduce un cambio sustancial sobre la legislación anterior en los términos siguientes:

"A partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial" de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

En los ordenamientos anteriores se establecía que la propiedad de las tierras y en general los bienes concedidos por Resolución Presidencial pasaban al poblado beneficiado hasta el momento en que se le entregaba la posesión definitiva, lo cual en ocasiones provocaba una dilación exagerada. En la actualidad y según lo dispone el precepto transcrito la titularidad del derecho de propiedad se obtiene en el momento de la publicación de la resolución presidencial, quedando los bienes relativos automáticamente sujetos al régimen ejidal; así se evitan las reducciones de la superficies y bienes concedidos que mediante distintos procedimientos se realizaban

con anterioridad. Pero no debe olvidarse que la posesión material se lleva a cabo hasta que se ejecuta la referida resolución local que implica la realización de actos concretos que consisten en diligencias de apeo y deslinde, y que en ocasiones toman demasiado tiempo.

A riesgo de ser reiterativa quiero insistir sobre el régimen de propiedad de las tierras y aguas que obtienen los pueblos por restitución o dotación y la cual corresponde a ese sujeto colectivo y no a los individuos beneficiados con aquellas. En esta virtud, la propiedad ejidal es una modalidad de la propiedad, jurídicamente posible de conformidad con lo establecido por el Artículo 27 Constitucional con ciertas peculiaridades que tienen por objeto inmovilizar dentro del patrimonio de los núcleos de población, las tierras, bosques y aguas adquiridas a través de las acciones y procedimientos agrarios.

Se crea un patrimonio permanente y relativamente estable dándole todas las protecciones jurídicas para evitar su desmembramiento es por ello que el Artículo 52 previene:

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipot

tearse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto..."

En el mismo Artículo 52 se argumenta que la adjudicación individual no transmite la propiedad de la parcela al adjudicatario, sino sólo su disfrute, se aclara en esta forma un principio contenido en el texto del Artículo 27 Constitucional que concibe a la propiedad ejidal como un instrumento colectivo creado para beneficio de una clase. Este sistema de protección ejidal es extensivo para el comunal.

Abundando en la declaratoria de inexistencia de los actos despo sesorios totales o parciales de bienes ejidales, el Artículo 53 considera la posibilidad de que éstos puedan ser intentados no sólo por los particulares sino también por las autoridades municipales, de los Estados o Federales e inclusive por las judiciales federales o del fuero común, en cuyo caso el efecto jurídico opera en forma generalizada.

Asevera el Licenciado José Hinojosa Ortiz sobre este particular que la inexistencia es un concepto civilista, que opera fundamentalmente en el campo de los convenios y contratos y que se refiere a la falta o carencia de uno de los elementos esenciales de los mismos: -

El consentimiento y el objeto. Ahora bien, los objetos a que se refiere la ley federal de Reforma Agraria, tierras, bosques y aguas - existen en la naturaleza y el acuerdo de voluntades no es aplicable a multitud de actos administrativos, sobre todo a los autoritarios, - que pueden dar lugar a la transmisión de bienes ejidales. Además - la inexistencia es situación de hecho y no puede ser declarada por - disposiciones agrarias existiendo ya en el Código Civil un precepto que la define claramente y establece sus consecuencias. En conclusión el autor aludido estima que sería más conveniente hablar de - ineficacia jurídica de los actos desposesorios. (104)

La ley prevee ciertos casos en los cuales sí es posible que la - autoridad administrativa pueda realizar actos de intervención sobre los bienes ejidales sin que ello signifique desposesión. Verbigra - cia, para el caso de permutas de tierra entre ejidos, el cambio de - extensión de las parcelas por mejoramiento territorial, la suspen - sión del disfrute de la parcela por falta de cultivo de la tierra, la - privación de Derechos Agrarios, la expropiación de terrenos ejida - les, etc.

El Artículo 55 contiene una prohibición en el sentido de que no - es admisible la celebración de contratos de arrendamiento, aparce - ría y cualquier acto jurídico que impliquen explotación indirecta o -

104 J. Hinojosa Ortiz., Ob. Cit. P. 187.

por terceros de los terrenos ejidales y comunales, lo cual no es más que el estricto cumplimiento del Ideal Zapatista de que "La tierra es de quien la trabaja" lamentablemente en la legislación mexicana es sólo aplicable a la propiedad ejidal y comunal y no a la propiedad privada a la que sin lugar a dudas se refería el párrafo agrarista. Es cierto que debe exigirse a los miembros de los núcleos de población que trabajen personalmente sus tierras para no desvirtuar el principio que inspira su entrega dando lugar a la creación de pequeños rentistas; pero que podemos decir de la propiedad privada que debe cumplir con una función social que no se traduce solamente en que no constituya latifundio, en mi particular punto de vista la función social tiene una más amplia acepción en el sentido de que implica también una serie de obligaciones de hacer tales como la de explotar directamente y en forma eficiente las tierras, y obligaciones de no hacer tal sería la de no someterlas a explotación indirecta porque se presta a formas desventajosas de aprovechar el trabajo de los auténticos agricultores.

Encontramos en el Artículo 56 las reglas para la distribución interna de las aguas que corresponden a cada ejido para uso y aprovechamiento y que al igual que las tierras es de pertenencia del sujeto colectivo.

La dotación de aguas tiene su fundamento legal en el Artículo 27 Constitucional y está sometida a un régimen jurídico especial a través de la Ley Federal de Aguas.

Por lo general las resoluciones presidenciales que conceden tierras de riego omiten señalar el volumen de aguas correspondiente, el cual depende de las disponibilidades de la zona y del tipo de cultivos a que se destinen las tierras concedidas. La determinación de los volúmenes se hace por el procedimiento de accesión una vez ejecutada la resolución presidencial omisa.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 57 la distribución, uso y aprovechamiento de las aguas se hace en forma equitativa entre ejidatarios y propietarios particulares en condición de usuarios.

La ley distingue entre aguas de propiedad nacional que por su naturaleza son inalienables e imprescriptibles y sobre las cuales el grupo de población beneficiado sólo adquiere el carácter de concesionario pero con una serie de prerrogativas que no son extensivas al concesionario particular.

Son muy raros los casos de dotación y accesión de aguas de propiedad particular generalmente se realizan en las nacionales y el uso y aprovechamiento de las mismas se sujeta a las disposiciones de la legislación agraria.

Un procedimiento típico de redistribución de la tierra puesto en

boga en los últimos tiempos, es el relativo a la creación de nuevos centros de población cuyo régimen de tenencia y organización se equipara al ejidal, tal como lo dispone el Artículo 60 del ordenamiento que nos ocupa.

La adopción del sistema no es potestativo como en el caso de las Comunidades agrarias a quienes la ley concede el derecho de optarlo una vez que se ha obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques y aguas.

Una de las consecuencias lógicas de la adopción del régimen ejidal es la adjudicación individual de parcelas en las tierras de labor.

La utilidad jurídica del precepto que establece esta prerrogativa es que no es obligatoria sino voluntaria con la única salvedad de que si además del procedimiento de confirmación o reconocimiento de legitimidad de sus derechos, el núcleo de población es beneficiado por una dotación porque se estimen insuficientes las tierras confirmadas; por ese sólo hecho quedan automáticamente sujetas al régimen ejidal. Cabe agregar que ambos procedimientos han funcionado muy poco en la práctica porque por lo general las comunidades como ya están en posesión de las tierras no ejercitan acciones agrarias.

El Artículo 63 autoriza las permutas parciales o totales de tierras, bosques o aguas pero únicamente entre ejidos y comunidades cuando convenga a la economía de los respectivos grupos. Es ésta

una excepción a la inalienabilidad de los bienes ejidales y comunales.

Las permutas no sólo están sujetas a la voluntad colectiva de los núcleos interesados, si no que debe probarse su conveniencia o utilidad durante el trámite correspondiente que se sigue como una Acción Agraria ante las autoridades correspondientes.

Los bienes permutados deben ser equivalentes en valor y la conveniencia de la permuta generalmente se estima teniendo en cuenta: La mejor localización de los bienes permutados o las mayores posibilidades de su aprovechamiento por parte de cada uno de los núcleos permutantes.

Cuando se habló de los efectos de las afectaciones agrarias se hizo hincapié sobre que una de sus características es la no operabilidad del derecho de reversión, reafirma esta peculiaridad el Artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria al establecer que cuando los beneficiados por una resolución presidencial dotatoria no acepten las tierras por decisión expresa de cuando menos el 90% de sus componentes, los bienes quedan a disposición del ejecutivo federal con el fin de que se acomode en ellos a los ejidatarios con derechos a salvo, lo mismo se observa cuando después de la entrega de las tierras desaparezca o se ausente parte de la totalidad del núcleo de población.

En otras palabras la disposición comentada significa que los propietarios no pueden pedir la devolución del bien afectado por no existir el objeto que motivó la expropiación. En esta forma, los bienes siempre quedan destinados a la satisfacción de las necesidades agrarias de la - - clase campesina que son permanentes e inagotables.

Sobre el destino de los pastos, bosques y montes ejidales y comunales el artículo 65 reitera su pertenencia al núcleo de población aunque se adjudiquen en forma individual que es excepcional, por que por - lo general su uso se realiza en forma comunal como se hizo desde la - - época colonial; los casos de uso individual se presentan cuando se abren tierras al cultivo siguiendo las indicaciones de la Ley Forestal.

El régimen de propiedad ejidal abarca dos clases de derechos: - Los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados éstos últimos admiten una subdivisión en derechos proporcionales y en derechos concretos.

"El núcleo de población es una entidad constituida por la ley como forma de organización apta para la defensa de sus miembros y el - - mejor aprovechamiento de los bienes ejidales, pero los últimos beneficiarios del reparto son los ejidatarios mismos, quienes reciben - - -

y disfrutan de la parte que les corresponde por tiempo indefinido -- siempre que cumplan con las obligaciones que les impone la ley " -- (105)

El Derecho de participación se adquiere en el momento en que el campesino reúne los requisitos exigidos para ser beneficiario y es incluido como capacitado en el censo del núcleo de población solicitante de tierras.

En el momento en que ese núcleo de población es favorecido por el mandamiento provisional o por la resolución definitiva, el beneficiario adquiere derechos proporcionales sobre los bienes concedidos y los cuales consisten en: El derecho a la unidad de dotación o parcela en la extensión señalada constitucionalmente, en el derecho al aprovechamiento de los pastos, bosques y bienes de uso común y al disfrute de las aguas, y en el de que se le adjudique un solar urbano.

El Derecho a la unidad de dotación o parcela se define con el fraccionamiento, el segundo derecho es permanente y el último de los señalados se materializa al delimitarse la zona urbana si es que no existía con anterioridad.

La preferencia de participación de los bienes ejidales puede perderse si en el término de tres meses, contados a partir de la distri-

bución provisional o definitiva de unidades de dotación, el derecho no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le correspondan (106). Es preciso aclarar que la privación tiene que efectuarse mediante el seguimiento de un procedimiento que concluye en resolución presidencial que toma un tiempo considerable.

En el caso de los ejidos de explotación colectiva el plazo para la comparecencia es de 6 meses contados a partir de la fecha en que se inicien las labores.

Efectuada que sea la distribución la ley manda la expedición de Certificados de Derechos Agrarios como un medio de amparar la titularidad sobre la parcela.

El Certificado de Derechos Agrarios es un documento en el que consta de manera fehaciente los derechos del ejidatario, debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional, hace prueba plena y sólo puede anularse a través de un juicio privativo.

En la práctica sucede a menudo que hay muchos ejidatarios que carecen de dicho documento lo que crea un serio problema porque la ley lo considera como el único medio de prueba para acreditar los derechos. También se presentan casos en que los certificados no amparan posesión efectiva de tierras y que debieran ser anulables, estas situaciones son fácilmente detectables mediante las depuraciones censales.

(106) Artículo 68 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Depuración Censal. - Consiste en una investigación que comisionados de las autoridades agrarias realizan en los núcleos de población para verificar la situación real que guarda la posesión de las parcelas y, en consecuencia los cambios que han ocurrido por muerte, ausencia, abandono, permutas, renunciaciones, apertura de tierras u otras causas.

Como puede advertirse la finalidad de estas actuaciones es la de regularizar la titulación acorde a los cambios que se operen en la posesión.

La primera depuración censal se efectúa antes de la expedición de los certificados al núcleo de población y es claro que habrá de basarse en el censo básico original que sirvió para definir la capacidad agraria de los solicitantes. Las subsiguientes que se realizan con los propósitos antes indicados se conocen en la actualidad como investigaciones de usufructo parcelario en ejidos en donde ya se expedieron los multicitados certificados de derechos agrarios.

En el Artículo 72 se establece un orden de prelación y exclusión al que debe ajustarse la asamblea general para determinar la adjudicación de parcelas que resulten vacantes; sigue el siguiente criterio:

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

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

III. - Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo; pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos en el ejido de un modo regular durante dos o más años, - siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio - de un ejidatario con derechos.

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

V. - Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por esta Ley para poder ser ejidatarios.

VI. - Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes y

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

El orden de exclusión atiende a las siguientes reglas:

A) Campesinos, hombres o mujeres mayores de 16 años y menores de 18 sin familia a su cargo.

B) Campesinos, hombres o mujeres mayores de 18 años, sin familia a su cargo.

C) Campesinos casados y sin hijos.

D) Campesinos con hijos a su cargo

Los derechos que se tienen sobre la unidad de dotación como en general los que corresponden en forma proporcional en los demás bienes del ejido, por estar destinados al sostenimiento permanente del ejidatario y de su familia no se pueden por actos de voluntad propia, transmitir a nadie con excepción de la permuta, tampoco pueden darse en garantía, ni usarse como medio para cubrir obligaciones pecuniarias cualquiera que sea la naturaleza de éstas incluyendo las fiscales.

Cuando se alude a actos de voluntad, se entiende que son los relativos a la celebración de contratos de aparcería, arrendamiento o cualquiera otro que implique explotación indirecta dentro de los cuales se considera también el empleo de trabajo asalariado. Esta disposición contenida en el Artículo 76 es una consecuencia natural de la prohibición terminante en el mismo sentido sobre la generalidad de los bienes ejidales y comunales.

Sin embargo la regla tiene sus excepciones previstas también en el mismo Artículo y las cuales son:

I. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar di--

rectamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los -- hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;

II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un -- ejidatario;

III. Incapacitados; y

IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportu-
namente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

A pesar de que la ley proscribe la explotación indirecta, exclu-- sión hecha de los casos apuntados que son justificables, se observa en los ejidos que ésta se realiza en gran escala y en forma incontrolable - no obstante que el Artículo 77 refiriéndose en particular al caso del --- empleo de trabajo asalariado previene que su utilización dá lugar a la - pérdida de los frutos de la unidad de dotación, los cuales quedan en beneficio de quien la haya trabajado personalmente con la sola obligación de "resarcir las cantidades que por año hayan percibido y la parte proporcional del crédito refraccionario cuya inversión hayan utilizado", el resto de las formas de explotación indirecta quedan fuera de la sanción pero son estimadas como causales de pérdida o suspensión de derechos agrarios de una manera indirecta porque la conducta sancionada es en - todo caso la de no explotación personal de la tierra.

Otra conducta que es de imperiosa necesidad combatir es la del acaparamiento de las parcelas que puede darse mediante el empleo de argucias o por defectos de la ley, el primer caso esta proscrito en el cuerpo legal que se comenta y su comisión es imputable al comisariado y consejo de vigilancia; si bien no ha sido erradicado si está en cierta medida controlado, el segundo de los casos es cuidadosamente regulado.

Por regla general la familia campesina solo tiene derecho a disfrutar de una parcela pero puede acontecer que se presenten situaciones jurídicas especiales mediante las cuales surge una especie de acaparamiento, me refiero exclusivamente al caso del matrimonio o unión de hecho entre parcelarios.

La solución legal adoptada para evitar estos casos, es la de que las unidades de dotación sean consideradas independientemente para todos los efectos agrarios es decir para el señalamiento de los derechos sucesorios, contratación de créditos, participación de los bienes comunes del ejido, explotaciones colectivas, etc.

En materia de sucesión, el ejidatario tiene la facultad de nombrar herederos en sus derechos sobre la unidad de dotación a condición de que la selección la haga de entre su mujer, familiares, parientes o no parientes siempre que dependan económicamente de él.

Se supone que el heredero no debe ser titular de otra parcela y que

además tiene capacidad individual en materia agraria en el momento en que ocurra el fallecimiento del titular, salvo el requisito de la edad que no es impedimento para heredar.

El ejidatario elabora su lista de sucesión estableciendo un orden de preferencia, la cual es autenticada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia en defecto de aquél, hecho lo cual se manda a inscribir en el Registro Agrario.

La indivisibilidad de la parcela, impone una característica a las sucesiones agrarias en el sentido de que la adjudicación de bienes y derechos ejidales corresponde a un solo heredero.

En el caso de no existir designación de sucesores o de incapacidad material o legal de los mismos, a falta de voluntad expresa y auténtica del titular que precise la designación del heredero, se estará al orden de preferencia que determina el Artículo 82 en la forma siguiente:

- A) Al cónyuge que sobreviva
 - B) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos;
 - C) A uno de los hijos del ejidatario
 - D) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años;
 - E) A cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él.
-

Como la parcela está destinada al sostenimiento del grupo familiar del titular, la ley dispuso que a su muerte, ésta debería quedar afectada a dicha finalidad, en tal virtud estableció en el Artículo 83 lo que a continuación se transcribe:

"...en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil". Como se advertirá, es una obligación de carácter alimentario cuyo incumplimiento está sancionado con la pérdida del derecho.

Cuando resulten unidades de dotación vacantes porque no sea posible la adjudicación por herencia ya porque el titular no haya designado herederos, porque éstos no tengan capacidad individual en materia agraria y excepcionalmente puede también acontecer que no estén interesados en la adjudicación; la asamblea general de ejidatarios hará la declaratoria de vacante y procederá a su asignación siguiendo el orden de preferencias indicado en el Artículo 72. Tanto la declaratoria como la nueva adjudicación son susceptibles de impugnarse ante la Comisión Agraria Mixta.

Las parcelas pueden quedar vacantes no solo por la circunstancia apuntada sino también por privación de derechos agrarios.

Se pierden los derechos sobre la unidad de dotación y en general sobre los bienes del ejido con exclusión del solar urbano, por incurrir en alguna de las causales previstas en el Artículo 85 que dice al tenor:

"El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;

II. Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependan del ejidatario fallecido.

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia;

III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dota--

ción, en los ejidos ya constituidos; y

V. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su -- parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Pero la Ley en extremo proteccionista del núcleo familiar, dispuso en el Artículo 86 que: "Al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha unidad -- al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado..." .

En esta virtud, la persona que ha estado en posesión pacífica de la parcela abandonada no puede obtener fácilmente su titulación y por otra parte el ejidatario sancionado continuará indirectamente en el disfrute de los productos que se obtengan con la explotación porque es imposible privarlo de su condición de miembro del núcleo familiar.

Además de la privación que es una sanción de efectos definitivos, la ley contempla la suspensión de los derechos ejidales que es una privación temporal que se decreta cuando durante un año el ejidatario o comunero deje de cultivar la tierra o deje de ejecutar los trabajos de índole comunal o los que le corresponda como miembro de una explotación colectiva sin que medie causa justificada, así mismo porque se haya dictado en su contra auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en

su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

La sanción puede ser por un ciclo agrícola o por un año y su resolución es competencia de la Comisión Agraria Mixta. Durante el tiempo que dure la sanción, la unidad de dotación se adjudicará en forma provisional al heredero legítimo del titular. Como en el caso de la privación los efectos de la suspensión son poco eficaces.

Las Zonas de Urbanización. - En las resoluciones presidenciales -- dotatorias de tierras se determina la constitución de la Zona de Urbanización ejidal, que de preferencia se localiza en tierras que no sean de labor. Como su nombre lo indica son las superficies destinadas para constituir el caserío o sea para la satisfacción de las necesidades habitacionales de los campesinos beneficiados y de sus familias.

Están sujetas a un régimen jurídico especial que las distingue de -- los terrenos ejidales propiamente dichos porque no solo son objeto de adjudicación sino de apropiación individual; de allí que el deslinde y lotificación debe estar ajustado a un estudio de urbanización en el que se planeen las formas de realizar los servicios públicos.

El derecho de todo ejidatario de recibir un solar urbano, es gratuito y su asignación se hace por sorteo.

La extensión de dicho solar es variable pero en ningún caso excederá de 2,500 metros cuadrados.

La ley autoriza para que los solares que resulten excedentes puedan arrendarse o enajenarse a personas que deseen vecindarse, pero no se admite la adquisición de derechos sobre más de un solar, o la adquisición de otro, cuando se pierda o enajene el asignado.

Mientras el solar no pase a ser propiedad privada es inalienable e inembargable.

La adquisición de la propiedad del solar implica la obligación de ocuparlo y construir en él la casa de habitación.

La ley es omisa respecto del plazo requerido para que el ejidatario adquiera la propiedad del solar, se entiende que basta con que cumpla con las obligaciones señaladas, pero en el caso de compradores la adquisición del dominio si se condiciona a cubrir el precio, construir la casa y habitar en ella durante cuatro años contados a partir de haber tomado posesión legal del mismo.

El plazo máximo para pagar los solares vendidos es de cinco años.

Como garantía de posesión se expiden provisionalmente certificados de derechos sobre el solar y al acreditar el cumplimiento de las obligaciones exigidas por la ley se libran los títulos de propiedad definitivos, lo cual significa su incorporación al régimen civilista.

"las zonas urbanas ejidales constituidas bajo un régimen protec-

tor transitorio que finalmente desemboca en la propiedad privada tradicional ha sido fuente de cuantiosos negocios que no benefician a los campesinos, quienes, a fin de cuentas, se ven desplazados de los solares -- más vallosos" (107). Valga la aclaración respecto a que los solares ejidales son de carácter patrimonial.

La Parcela Escolar. - En todo ejido o comunidad debe señalarse la superficie que corresponde a la parcela escolar, la cual tendrá una extensión igual a la unidad de dotación y en todo caso las escuelas rurales que no dispongan de ella "...tendrán preferencia absoluta para que se les adjudiquen..." (108) ya porque existan vacantes o porque resulten de la ampliación.

El destino de la parcela escolar es para la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan. Constituyen un patrimonio importante destinado de manera permanente a la educación pública.

Unidad Agrícola Industrial de la Mujer. - En los comentarios que se hicieron sobre la Ley de Crédito Rural, se habló de esta institución que es importante porque constituye una unidad de servicio eminentemente social, sus actividades se diversifican puesto que puede operar como granja agropecuaria u orientar sus actividades hacia las industrias rurales. Es explotada colectivamente por las mujeres mayores de 16 años que carecen de parcela pero que son familiares o dependientes económicos de los ejidatarios del núcleo de población.

(107) J. Hinojosa Ortiz, Ob. Cit. P. 132.

(108) Artículo 101 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 105 "En la unidad señalada para la producción organizada de las mujeres del ejido se integrarán las guarderías infantiles, los centros de costura y educación, molinos de nixtamal y en general todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina".

Como antes dije, esta es entre otras una institución digna de ser implantada en cualquier país que se ufane por elevar el nivel de vida del sector rural encauzando la Reforma Agraria por derroteros de auténtica justicia social.

Régimen Fiscal de los Ejidos y Comunidades. - Los ejidos y comunidades están sujetos a un régimen fiscal protector cuyos principios básicos son los siguientes:

a) No debe pagarse más que un solo impuesto predial, ningún otro impuesto, contribución o carga fiscal es procedente.

b) El impuesto predial se causará sobre la rentabilidad de las tierras ejidales.

c) No podrá exceder en ningún caso del 5% del valor de la cosecha calculada sobre la base de sus precios rurales. Para el cálculo del impuesto no se tomará en cuenta la parte de la cosecha vendida o comercializada.

d) En los procedimientos que sigan las autoridades fiscales para -

hacer el cobro forzoso de adeudos fiscales no podrán afectar arriba de 25% de la producción individual o colectiva de los ejidos.

e) El pago del impuesto se hará en la tesorería del Comisariado Ejidal, y

f) La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales le corresponde al núcleo de población y obliga a todos los ejidatarios.

Naturalmente que la tierra no puede ser embargada para garantizar el pago de los adeudos aunque sean contra el fisco.

"El libro III relativo a la organización económica, es nuevo en más del 90% de su contenido y en 8 capítulos se refiere al régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales, a la producción y crédito ejidales, al fondo común de los núcleos de población, al fondo nacional de fomento ejidal, al fomento de industrias rurales, a la comercialización y distribución de la producción de ejidos y comunidades, así como a las garantías y preferencias que se le otorgan a los núcleos de población".(109)

La materia de que se ocupa está íntimamente relacionada con el contenido de la citada Ley de Crédito Rural que ya estudiamos. Por otra parte, la organización para la producción adoptada e implantada en Honduras se asemeja a la de México en cuanto que también propugna por implantar un sistema de trabajo y organización colectivo entre el sector campesino aunque con ciertas diferencias sobre todo en los mecanismos

(109) R. Lemus García, Panorámica de la Legislación, Ob. Cit. P. 50.

empleados para que respondan a las condiciones sociales y económicas propias del país, tomando en cuenta lo anterior, pasaré por alto sus -- análisis sin que por ello le reste importancia a su contenido que por el contrario representa la parte dinámica del cuerpo legal que se estudia.

El Libro Cuarto, trata de la redistribución agraria o sea de los -- procedimientos jurídicos mediante los cuales se hace llegar la tierra a los campesinos que la requieran. Se comentarán preferentemente, aquellos aspectos que sirven de preámbulo al estudio de las acciones agrarias que son tratadas en el capítulo siguiente.

Los medios para recibir parcela a través del reparto agrario que regula la Ley son: La restitución, la dotación, la ampliación, la titulación y confirmación de terrenos comunales, la creación de nuevos centros de población, el acomodo en parcelas vacantes, la sucesión y la adjudicación parcelaria en sus diversas formas. El tema sugiere de inmediato la consideración de los sujetos de derecho agrario los cuales se -- clasifican en: Colectivos e individuales.

Los sujetos colectivos son las Comunidades Agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que las tengan en cantidad insuficiente.

Las comunidades agrarias están generalmente formadas por indígenas que poseen en común tierras, bosques y aguas desde tiempo - -

inmemorial y a las que la ley les reconoce personalidad jurídica para detentar, administrar y defender dichos bienes.

Los núcleos de población únicamente adquieren la categoría de sujetos agrarios cuando tienen un número mayor de 20 individuos con derecho a recibir tierras y siempre que existan como grupo cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento. El requisito de preexistencia no rige para los nuevos centros de población ni para el acomodo de campesinos en tierras ejidales excedentes.

La capacidad colectiva está determinada en razón de la necesidad de procurarse los medios para subsistir de modo que no es extensiva para las capitales de la República, de los Estados, puertos de mar, pueblos fronterizos que aún cuando son núcleos de población no cifran su existencia en las actividades agrícolas sino más bien en las comerciales e industriales.

Los sujetos individuales de derecho agrario, son los campesinos sin tierra y los dueños de pequeñas y grandes propiedades. La capacidad individual de los primeros derivan "de la nacionalidad, de la edad, del estado civil, de la residencia, de la ocupación y de la necesidad" (110).

Solamente son capaces para adquirir parcela ejidal los mexicanos

por nacimiento, mayores de 16 años si son solteros o de cualquier edad si son casados, la mujeres si son viudas o solteras pero con familia a su cargo. Se exige además que el solicitante sea vecino del pueblo que obtuvo el beneficio de la acción intentada, es necesario también tener -- como ocupación habitual los trabajos agrícolas y trabajar personalmente la tierra.

La circunstancia que completa la capacidad individual, es la de que se necesita la tierra para subsistir. Se entiende que tales personas son aquellas que no la poseen o la tienen en extensión igual o menor a la unidad de dotación o en su caso no poseen un capital individual en la industria o en el comercio mayor de 10,000.00 pesos o agrícola mayor de --- 20,000.00 pesos. Los requisitos que se han indicado los fija el Artículo - 200 del ordenamiento en alusión pero no obstante y que son limitativos --- para ciertos sujetos, los dos artículos que le suceden en orden de colocación reconocen también capacidad individual a los alumnos que terminen - su enseñanza agrícola especializada a condición de que acred' en la nacionalidad, la edad y la situación económica; el reconocimiento de su personalidad en materia agraria es una medida práctica para proporcionar ayuda técnica gratuita a los grupos campesinos. Igualmente y en este caso - por razones de justicia social, la ley reivindica los derechos agrarios de los peones acasillados.

Los propietarios son sujetos de derecho agrario por varias razones

que pueden sintetizarse de la forma siguiente:

a) Porque el trámite de las acciones agrarias reviste visos de juicio administrativo en el cual el presunto propietario afectado aparece y tiene el comportamiento de demandado.

b) Porque en ocasiones tiene el derecho de obtener un certificado de inafectabilidad a manera de protección contra las susodichas acciones.

c) Porque la ley establece la posibilidad o el derecho de poseer la extensión máxima que señala dentro de cada entidad federativa las respectivas legislaturas, extensión que su propietario puede poseer sin estar -- obligado a fraccionarla, pero que no está exenta de afectaciones sino hasta el límite de la pequeña propiedad.

d) Porque los grandes terratenientes afectados tienen el derecho de localizar dentro de su finca el área donde deberá quedar ubicada la superficie inafectable.

e) Porque los grandes propietarios en los casos de restitución de tierras tienen derecho a que se les respete la extensión de 50 hectáreas que hayan poseído a nombre propio, a título de dominio, por más de 10 años anteriores a la fecha de la notificación oficial del procedimiento.

(111)

Otro aspecto de considerable importancia, es el relativo a los bienes que la ley determina como afectos a la realización de la Reforma ---

(111) L. Mendieta y Núñez, El Problema Agrario, Ob. Cit. P. 426.

Agraria en su fase de redistribución de la tierra.

La afectabilidad se proyecta los mismo sobre las tierras de propiedad privada que sobre las que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

Por lo que respecta a las propiedades privadas, son afectables para dotación y ampliación de ejidos todas aquellas que se encuentren dentro de un radio de 7 kilómetros "a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante" (112).

El radio legal de 7 kilómetros es un criterio admitido desde los inicios de la legislación agraria, para localizar las posibilidades de afectación respecto del poblado peticionario; los terrenos que queden fuera no son afectables por las vías de dotación y ampliación mencionadas por el Artículo de que se trata pero si es factible hacerlo por la vía de creación de nuevos centros de población.

Las propiedades comprendidas dentro del radio de 7 kilómetros se cuantifican y clasifican mediante el levantamiento del plano respectivo. Si hay igualdad de condiciones entre dos o más fincas, la afectación debe ser proporcional de acuerdo a la extensión y calidad de las tierras.

En el aspecto de la extensión de los predios, la ley sigue los antecedentes revolucionarios de la legislación sobre la materia en cuanto a que considera como una unidad diversos terrenos que pertenezcan a un

(112) Artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

solo dueño aunque estén separados unos de los otros, igual postura observa respecto de los inmuebles poseídos pro indiviso, destino de los gravámenes, efectos de los actos traslativos de dominio, etc.

Sobre los predios rústicos propiedad de la Nación, basta con recordar que al analizar la Ley General de Bienes Nacionales se dijo que estaban afectos a los fines de la Reforma Agraria.

La Inafectabilidad es una institución admisible en el sistema agrario mexicano y se le concede tal importancia que es instituida por la ley fundamental.

Las inafectabilidades se determinan en razón de:

- a) Extensión de la tierra y la calidad de la misma.
- b) Extensión de la tierra en relación con sus plantaciones y cultivos.
- c) En razón del destino que se dé a la tierra.

Las propiedades inafectables por su extensión y calidad de los terrenos se identifican bajo el rubro de pequeña propiedad y el señalamiento de sus límites es materia del propio Artículo 27 de la Constitución Política, también hace lo propio sobre las áreas con cultivos protegidos que también tiene un límite de extensión superficial al igual que las destinadas a la ganadería. Otros predios que por su destino resultan inafectables son los de propiedad nacional sujetos a procesos de reforestación que --

reunan los requisitos exigidos por la ley, los parques nacionales y sus zonas protectoras, los campos de investigación y experimentación de Institutos de Enseñanza nacionales y los causes de las corrientes, los vasos y las zonas federales.

Al concluir con esta exposición creo haberme referido a todos los elementos que son suficientes para formarse un juicio sobre el contenido del documento jurídico que rige las relaciones del campo, no de un sector específico cual sería el campesinos sino de un estrato social que es el de los agricultores y si bien es cierto que adolece de fallas estas pueden irse corrigiendo conforme las realidades lo exijan, cierto es lo que dice un autor cuyo nombre en este momento olvido "no hay leyes perfectas pero si perfectibles".

La Ley Federal de Reforma Agraria fue refrendada por todos los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos a manera de un formal compromiso de procurar y contribuir a su estricto cumplimiento y a la realización de sus fines sin que haya lugar de excepcionarse.

2.- HONDUREÑA.

2.1 Ley Agraria de 1924.

Por decreto Número 34 de 20 de Noviembre de 1924, se expide una Ley Agraria que a juzgar por su contenido es a mi entender más bien -- una Ley sobre Terrenos Baldíos o si se prefiere una Ley de Bienes de -- la Nación. Bastará con un somero análisis del texto para constatar lo -- aseverado.

Comprende 65 artículos distribuidos en 11 capítulos titulados así:

Del territorio nacional

Adquisición de terrenos nacionales

Venta de terrenos baldíos

De los lotes de familia

De los ejidos de pueblos y aldeas

De los terrenos nacionales acotados y cercados

Zonas de influencia del Ferrocarril nacional

Arrendamiento de terrenos nacionales

De las zonas de reserva, y

Disposiciones transitorias.

Los primeros artículos son casi una transcripción literal de párra-
fos iniciales del Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana de 1917;
verbigracia el Artículo 1' que declara: "La propiedad de la tierra en su -

doble aspecto de suelo y subsuelo, los mismo que las aguas comprendidas dentro de los límites territoriales corresponde originalmente al Estado el cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...", el Artículo 2° que establece: "El Estado tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada de la tierra y de las aguas, ya sea de nacionales o extranjeros las modalidades que dicte el interés por causa de necesidad o utilidad pública previa indemnización". Discrepa del párrafo tercero del ordenamiento con el que se le está comparando solamente en los referente al tiempo en que se hará efectivo el pago.

El Artículo 3° que previene: Corresponde al Estado el dominio directo e imprescriptible de las riquezas naturales que se encuentren en el subsuelo". Se asemeja con el contenido del párrafo cuarto de aquél -- texto.

Estimo que tales postulados no deben ser materia de una ley secundaria sino por el contrario, de una ley fundamental.

Partiendo del principio declarativo enunciado en el Artículo 1°, se deduce que todo el territorio nacional es propiedad del Estado exclusión hecha de las áreas cuyo dominio éste haya transferido legalmente a los particulares. Pero abundando en el detalle, el Artículo 6 especificó dichos terrenos en la forma siguiente: "Son terrenos del Estado:

1. Los situados dentro de los límites territoriales de la República, que no hayan sido legalmente titulados.

2. Los que de conformidad con la ley, haya adquirido el Fisco y los que se rediman por rectificaciones de linderos o se adquieran por compra con fondos nacionales.

3. Los que pertenecieren a cofradías, archicofradías u otras corporaciones análogas".

En atención a esta clasificación puede concluirse que: Los bienes inmuebles considerados por la ley como del patrimonio estatal son los terrenos baldíos dentro de los cuales se comprende a los nacionales, los terrenos fiscales, las excedencias, los adquiridos por compra y por último los nacionalizados. Todos ellos imprescriptibles por estar supuestamente destinados a la satisfacción de las necesidades públicas.

El ordenamiento del cual se trata, revela carencia absoluta de técnica jurídica, sus normas se dispersan en el capitulado en forma antojadiza e incluso algunas de ellas acusan una total incongruencia. Para el caso, se observa, que en principio la ley no hace distinciones entre terrenos baldíos y nacionales y que sin embargo los Capítulos Segundo y Tercero titulados respectivamente "Adquisición de terrenos nacionales" y "Venta de terrenos Baldíos" regulan la misma materia empleando distinta denominación.

En el Artículo 7 se dispone: "Los terrenos nacionales pueden ser -- adquiridos en dominio pleno por compra o por donación para lotes de fa-- milla".

El procedimiento para la venta de tales terrenos se ajustó a los li-- neamientos ya establecidos en las leyes anteriores que se comentaron en el primer capítulo del presente trabajo, y sus fases pueden resumirse en la siguiente forma:

a) El denuncia o la solicitud presentada ante la autoridad competen-- te bajo la forma y requisitos que fijó el Código de Procedimientos Agrar-- rios expedido dos años después.

b) La valoración del terreno atendiendo a su calidad, su mayor o -- menor acceso a las vías de comunicación, y sus infraestructuras; se --- clasificaron en tal virtud en terrenos de primera hasta de quinta clase -- con valor específico por hectárea. También se incluyó en esta valora--- ción el impuesto a pagar por concepto de titulación.

c) La venta en pública subasta y el remate en donde no se admiti-- rfa postura inferior a la base fijada.

d) El pago del precio en efectivo, o bien en un 50% de su valor --- cuando el predio fuera de extensión superficial inferior a las 1,000 hec-- táreas.

Es importante aclarar en este punto, que la Ley no impuso limita-

ciones de extensión superficial susceptibles de adquirirse por venta y que además fue un derecho concedido tanto a las personas físicas, como a --- pueblos y sociedades reconocidas en el país.

La donación para lotes de familia es sustancialmente la única innovación en el contexto del ordenamiento que se comenta y en el de la legislación agraria en general. Constituye con las reservas del caso, la primera institución que refleja visos sociales porque propende por la constitución del patrimonio agrícola familiar.

Dice sobre el particular el Artículo 14 "Para crear el patrimonio -- agrícola, el Estado dará en propiedad, lotes de terrenos a familias de --- hondureños naturales o naturalizados".

Sin ánimo de desvirtuar el espíritu altruista que inspiró al legislador, es criticable que el Artículo 15 haya dispuesto la creación de estos -- lotes en los siguientes terrenos:

A) Los no arrendados hasta la fecha

B) Los que vuelvan al dominio del Estado

C) Los medidos en virtud de concesiones y los que en adelante se reserve el Estado por dicho concepto; y

D) Los terrenos nacionales propios para la agricultura en las demás secciones del país.

Como es natural, las mejores tierras se solicitaban en venta o en-

arrendamiento de modo que las que se dieron en lotes a los agricultores no fueron precisamente las más feraces.

Tanto el predio, sus frutos y mejoras gozaban de protección jurídica contra el embargo, no eran susceptibles de gravarse por ningún -- concepto y se transmitían solamente por herencia a los descendientes, -- ascendientes o colaterales conforme a las prescripciones del Código --- Civil. Pero en caso de que el titular falleciera sin dejar sucesores hábiles dicho lote y sus mejoras revertían al dominio del Estado; además de que la susodicha protección duraba únicamente por el tiempo que viviera el adquirente o su cónyuge y hasta que los hijos llegaran a la mayoría de edad.

Entre los requisitos que se exigían para tener derecho a gestionar -- la adjudicación figuraron, el de que el solicitante tuviera la calidad de --- jefe de familia entendiéndose por tal:

- A) Al hombre casado que tenga o no descendencia legítima
- B) Al viudo o viuda que tenga hijos menores a su cargo, y
- C) Al soltero o soltera que tenga a su cargo o manutención de uno o más hijos, de uno o más hermanos menores huérfanos de padre o el de --- padres ancianos.

Otro de los requisitos exigido fue el de la residencia en el país de -- por lo menos un año anterior a la gestión y que lógicamente operaba más --

que todo para los naturalizados.

La entrega se hacía a título gratuito y daba derecho solo al usufructo sobre un área que se fijó invariablemente en 20 hectáreas medidas en extensión continua sin considerar la calidad del suelo, el titular que adquiría el carácter de concesionario tenía como obligación la de destinar una sexta parte para la repoblación forestal empleando el resto para la explotación de cultivos que en parte deberían ser de preferencia estables.

El Artículo 19 confiere la posibilidad de convertir el dominio útil en dominio pleno si se acreditaban a satisfacción otra serie de requisitos cuales eran:

1° Conservar la posesión continua del predio por 10 años, contados a partir del día en que se hacía la entrega del lote solicitado.

2° Haber cultivado por lo menos la mitad de la superficie, siendo necesario que de ésta una cuarta parte cuando menos lo fuera con cultivos estables.

3° Haber construido en el predio casa para la familia.

El cumplimiento del tiempo legal de ocupación no obstaba para acceder a la titulación cuyos gastos absorbía el Estado".

La creación de los lotes de familia fue una medida inteligente tomada por el gobierno con el propósito de asegurar el sustento a las familias campesinas sin necesidad de lesionar los intereses de grandes propietarios.

Pero resulta difícil de creer que las familias aisladas se arraigaran en terrenos nacionales que casi siempre eran de mala calidad y alejados de las vías de comunicación y centros poblados.

Irónicamente los pocos que lograron consolidarse constituyen en la actualidad un serio obstáculo para sacar adelante los programas de organización campesina previstos por la Ley Agraria vigente porque sus titulares han desarrollado la mentalidad de pequeños propietarios y se obstinan en conservar tal calidad por sobre los planes de agricultura planificada que ha emprendido el gobierno.

En materia ejidal, la Ley de que se trata siguió la trayectoria de sus predecesoras mandando que a todo pueblo que fuera cabecera de término municipal le fuera otorgado por vía de ejidos, un predio de 30 kilómetros cuadrados en los terrenos nacionales más cercanos a condición de que mediara solicitud. El derecho en referencia fue extensivo para las aldeas de por los menos 100 habitantes reduciéndoles el área a 16 kilómetros cuadrados en la misma conformidad.

Al igual que como se dispuso en las leyes anteriores, el Estado continuaba reservándose el dominio, la concesión era gratuita, el uso era común para los vecinos y la administración y distribución correspondía a las municipalidades o alcaldes auxiliares según el caso.

La venta en subasta pública era factible no solo sobre los solares-

urbanos si no también sobre las tierras de labranza señalándose para -- este último caso un área máxima de 10 hectáreas.

2.2 Ley Agraria de 1936.

Data del dos de abril de 1936, y sus regulaciones son exactamente iguales a las del ordenamiento que derogó, aunque está mejor estructu-- rada que aquél.

Presenta ligeras diferencias de contenido que pueden resumirse en la forma siguiente:

1. La clasificación de las tierras nacionales susceptibles de venta en subasta pública se redujo a 4 tipos acorde a los criterios enunciados.
2. Disminuyó el valor asignado por hectárea para facilitar la compra.
3. Se continuó admitiendo el pago del 50% del valor del predio con-- titulos valores, pero solo por superficies que no excedieran de 500 hectá-- reas.
4. Se aumentó a 35 kilómetros cuadrados la extensión que podían -- adquirir los pueblos por vía de ejidos; y
5. Se determinó en 25 hectáreas el área que las municipalidades -- concederían en dominio útil a cada vecino.

Las tramitaciones relativas a la adquisición de los terrenos nacio-- nales, a la adjudicación de los lotes de familia, a las concesiones de eji--

dos para los pueblos y aldeas, al arrendamiento, revisión de medidas, etc. se continuaron realizando en la forma reseñada.

Los resultados de la Ley por lo que hace a la distribución del suelo agrario distaron en mucho de ser satisfactorios, pues solo ocasionaron el aumento de las tierras ejidales y la concentración de grandes propiedades improductivas sin lograr el desarrollo de la finca familiar.

2.3 Ley Agraria de 1962

Fue promulgada por el Congreso Nacional mediante Decreto Número 2 de 26 de Septiembre de 1962, y entró en vigencia el 1° de Noviembre de ese mismo año al ser publicada en el Diario "La Gaceta" órgano oficial de la República de Honduras.

Desarrolla los postulados que en materia agraria enuncia la Constitución Política de 1957 con el propósito de operar hondas transformaciones en los viejos y arcaicos sistemas de la tenencia de la tierra.

Para exponer las disposiciones genéricas de la Ley es preciso referirnos especialmente al Artículo 1° en cuyo contenido se refunden los propósitos de la misma. Señala como objeto del texto normativo "... la transformación de la estructura social agraria del país y la incorporación del pueblo hondureño en general y de su población rural en particular al desarrollo económico, social y político de la Nación mediante la sustitución de los sistemas latifundistas y minifundistas por un sistema justo de pro-

piedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Vemos como al par de la realización de finalidades sociales existe la inquietud por atender los cometidos económicos mediante la capitalización del agro, es decir del incremento de la productividad agraria.

Confirma este propósito el Artículo 3 según el cual se declara de utilidad pública la proscripción del latifundio, entendiéndose por tal "... toda extensión de tierra que sobrepase el límite marcado por la ley como propiedad máxima que puede poseer una persona o sociedad". Es de lamentar que el legislador no concretara esos límites en ninguno de los preceptos sucesivos. Sin embargo, el artículo en cuestión tuvo mayores alcances porque entendió por latifundio no solamente la gran propiedad superficial, sino también la que se explota inadecuadamente la que no se cultiva en forma intensiva y en la que no se invierte el capital suficiente para hacerla producir. En esta forma se completa la función de la propiedad que debe ser social pero también económica.

Destaca por su revolucionaria concepción el Artículo 7 que constitu-

ye muestra tangible de la pretensión reformadora del sistema, alude a una serie de obligaciones que tiene el propietario respecto de su predio, entre las cuales figura el deber de cultivarlo directamente, bajo la amenaza de la expropiación. Esta obligación de cultivo directo es congruente con lo dispuesto en el párrafo del Artículo 9, que considera contrario a los principios de la función social de la propiedad cualquier sistema indirecto de explotación de la tierra.

Sobre este particular con ocasión del análisis crítico que del anteproyecto de ley hiciera el Maestro Mendieta y Núñez argumentó en forma siguiente: "... la teoría de la función social de la propiedad solo tiene por objeto justificar el derecho de propiedad de la tierra; pero no tiene que ver nada con la naturaleza de ese derecho; es decir, no modifica en forma alguna sus atributos esenciales; el propietario goza del *jus fruendi*, el *jus utendi* y el *jus abutendi* que son las tres maneras en que se puede ejercer el dominio sobre una cosa.

Para modificar cualquiera de ellas sería necesario introducir una reforma constitucional de meridiana claridad al respecto, pues de lo contrario la prohibición, en una ley común, de arrendar la tierra o de darla en aparcería, es notoriamente anticonstitucional". A juicio del Maestro, no existía en Honduras esa norma constitucional que permitiera al Estado imponer modalidades a la propiedad privada; y concluye diciendo: - - -

"en México a pesar de que el Artículo 27 Constitucional faculta al Estado para imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, no se ha prohibido el arrendamiento del suelo mexicano. -- Así, Honduras sería de aprobarse el proyecto en esta parte, el primer país del mundo en donde en un régimen capitalista que reconoce la propiedad privada, la tierra solo puede ser de quien la trabaja". (113)

El Artículo 157 Constitucional vigente para el tiempo en que se -- emitió la Ley Agraria de 1962 decía: "Se reconoce la función social de -- la propiedad privada. Las limitaciones que establezca la ley, tendrán -- por base motivos de necesidad y utilidad pública o de interés social" es -- a mi entender una facultad lo suficientemente amplia a favor del Estado -- para imponer limitaciones a cualquiera de los atributos de la propiedad -- privada; pero el crítico, estima que entonces no hubiera tenido razón de -- ser el Artículo 264 del propio ordenamiento que estipuló: "La ley podrá -- establecer restricciones, modalidades o prohibiciones especiales para -- la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y -- municipal, por razones de orden público, de interés social o de conve -- niencia nacional".

¿A qué podía obedecer esta especificación?, pienso que no fue a la de restringir las facultades del Estado en materia de limitación a una -- clase determinada de tierra, sino más bien a la de dejar en claro que la

(113) L. Mendieta y Núñez, Introducción al Estudio... Ob. Cit. P. 143.

propiedad estatal y municipal no por el hecho de serlo, se dejaba al margen de lo estatuido en el primero de los artículos. Interpretado en esta forma, la prohibición de transmitir el usufructo de la propiedad privada, quedaría perfectamente fundada en norma constitucional.

Otra de las obligaciones del propietario señalada también en el --- Artículo 7 es la de explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece. Esta explotación eficiente se traduce normalmente en un cultivo intensivo para aumentar los niveles de productividad, lo que significa un incremento indudable de la riqueza económica del país.

En resumen, el cumplimiento de la consabida función social se condiciona a la conjunción de cuatro elementos: extensión superficial, explotación personal, eficiencia en los cultivos y acatamiento de las leyes relativas al trabajo agrícola.

Por otra parte, el Artículo 8 del ordenamiento previene:

"Las tierras en las que no se cumpla la función social de la propiedad pueden ser objeto de expropiación por parte del Estado". Una interpretación literal y restrictiva del precepto podría dar lugar a pensar que éste otorga al Estado una expropiación potestativa en la que no media el requisito de necesidad, utilidad pública o interés social exigido por norma constitucional siendo por tanto un acto que legalmente no tiene justificación o sea que es inconstitucional, quizá se esté en lo cierto pero interpretando -

el sentido de la norma cabe advertir que si la propiedad privada no cumple con la función social que tiene encomendada es de necesidad, utilidad pública o de interés social su expropiación aunque no se diga explícitamente; un argumento de mayor valor jurídico es el de que la garantía constitucional de la propiedad que establece que la expropiación solamente proceda por causa de utilidad pública no indica en que consiste ésta, en consecuencia es claro que deja a las leyes secundarias el puntualizar los casos en que debe considerarse que existe esa necesidad justificativa de expropiación, en este orden de ideas el Artículo 2 declara "...de utilidad pública la distribución equitativa de la tierra en extensiones económicamente explotables". La Ley deja pues una brecha gigantesca a la inicial inafectabilidad de las fincas en las que se cumpla con la función social de la propiedad.

Otro aspecto interesante en el contexto del cuerpo legal que se analiza es el que se contiene en el Artículo 54 "que grava con un impuesto progresivo a las tierras que excedan de la extensión inafectable y que se encuentren notoriamente mal explotadas. Insiste en la misma idea el Artículo 56, que considera tierras incultas aquellas que sean objeto de explotación inadecuada o den un rendimiento agropecuario deficiente" (114).

La Ley encontró tanta oposición entre los sectores sociales afecta

(114) José Menéndez Hernández; Problemática Jurídica de las Reformas Agrarias Integrales. Ediciones Cultura Hispánica Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos. Madrid 1971. P. 271.

dos que el Presidente de la República se vió presionado a suspender su aplicación, pero quedó como una amenaza latente sobre los intereses nacionales y extranjeros y aún con todo el avance que supone en materia jurídica en sus efectos prácticos no logró revasar los criterios fundamentales que habían informado la política agraria hondureña de colonización y parcelación.

2.4 Decreto Ley No. 8.

El 4 de Diciembre de 1972 se instaura el Gobierno de la Fuerzas Armadas de Honduras, 20 días después se acuerda como primera medida para atender el problema del campo la emisión del Decreto Ley No. 8 que dio inicio al proceso actual de Reforma Agraria.

Fue emitido con carácter provisional por un período de vigencia de dos años, establece el arriendo forzoso de las tierras incultas de propiedad privada como una manera de responder con medidas inmediatas a solucionar la situación de profunda inestabilidad imperante en el agro.

Según lo expresa el propio documento, el Poder Ejecutivo formularía y pondría en práctica un Plan Nacional de Reforma Agraria, con el objeto de atender y resolver de manera permanente los problemas relacionados con la estructura agraria de la Nación, la elaboración del referido Plan correspondería al Instituto Nacional Agrario como organismo

ejecutor de la Reforma Agraria.

Los postulados más relevantes que se contienen en el ordenamiento del cual nos ocupamos, se contraen a:

Conceder temporalmente a los campesinos el uso de las tierras nacionales y ejidales disponibles siempre que fuesen aptas para las labores agrícolas.

Solicitar a los propietarios o poseedores de tierras de vocación agrícola que voluntariamente y en forma temporal y gratuita la pusiesen a disposición del Estado.

Tomar en arrendamiento la tierra que fuese necesaria para alcanzar los fines previstos en el decreto. Para ese efecto los propietarios o poseedores que a juicio del Instituto Nacional Agrario, no estuvieran aprovechando adecuadamente sus terrenos, quedaron obligados a celebrar los contratos correspondientes. Se pagaría por concepto de renta anual por hectárea un canon no mayor del uno por ciento del valor declarado para efectos del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, y la renuencia de los propietarios o poseedores a suscribir los contratos no impediría que se concediera a los campesinos el uso de las respectivas tierras.

El Decreto contempló también la forma de proveer a los beneficiarios de los medios económicos para la realización de sus labores.

(115)

La ocupación de la propiedad privada no se efectuaba en forma -- arbitraria puesto que en Artículo 6 se garantizó el respeto de la propie-- dad privada explotada en forma eficiente y que estuviera cumpliendo -- con la función social. También se prohibió a los campesinos ocupar --- tierras nacionales, ejidales o de propiedad privada sin previa autoriza-- ción.

En el Artículo 10 se restringen las posibilidades de frustrar la -- aplicación del Decreto mediante el ejercicio de procedimientos judicia-- les dilatorios. "Contra las resoluciones que adopte el Instituto Nacional Agrario en la aplicación del presente decreto solo cabrá el recurso de-- amparo, que deberá interponerse ante la Corte Suprema de Justicia. -- Si se ejercita este recurso, no se concederá la suspensión del acto re-- clamado".

La aplicación del citado Decreto provocó fuerte reacción en el --- ámbito de los sectores afectados sin embargo, ello no constituyó un --- obstáculo insalvable para darle eficacia a sus preceptos. Para fines del año de 1973 con apenas diez meses de vigencia se habían dotado - - - 14,189 familias organizadas en asentamientos campesinos sobre una -- superficie de 37,203 hectáreas. El número de familias beneficiadas --- para enero de 1974 ascendía a 14,493 reunidas en 347 asentamientos.

Pese a que el ordenamiento contribuyó a reducir el número de ---

Invasiones campesinas, incorporó tierras al proceso productivo y cumplió propósitos de justicia social, no resolvió el problema de fondo de la Reforma Agraria que por la complejidad de sus objetivos y organización requiere de algo más que un cuerpo legal de carácter temporal conformado por disposiciones emergentes.

2.5 Ley de Reforma Agraria.

La política del Gobierno de las Fuerzas Armadas por lo que hace a la materia agraria se encuentra detallada en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Reforma Agraria y en el Decreto Ley No. 170 o Ley de Reforma Agraria.

El Plan Nacional de Desarrollo es la expresión global de la política socio económica del actual gobierno, contiene además de los aspectos agrarios, las decisiones y actuales directrices en política forestal, industrial, minera, social y fiscal.

El Plan Nacional de Reforma Agraria, precisa objetivos y establece las condiciones institucionales de la Reforma Agraria en Honduras.

Señala un orden de prioridad en la afectación de las tierras en base a los siguientes criterios:

Son terrenos de afectación inmediata aquellas servidas por carretera, caminos de penetración, sistemas de riego estatal y las que presenten facilidades de comercialización, servicios de electrificación rural, -

asistencia técnica, agencia de crédito agrícola, centros de salud y educacionales.

Las Zonas de segunda prioridad son las que están dotadas de un grado menor de infraestructuras económicas y sociales y las de última prioridad son las tierras localizadas en la frontera agrícola del país.

El Plan Nacional de Reforma Agraria contempla para un período inicial de 5 años la afectación y distribución de 600,000 hectáreas que beneficiarán a 120,000 familias campesinas organizadas en 1,200 asentamientos o en otras formas de tipo colectivo.

La Ley de Reforma Agraria cristaliza los propósitos del referido plan, es el cimiento recio del desenvolvimiento del proceso que se inicia en el agro. Exige de las autoridades encargadas de darle vigencia a sus postulados una entrega apasionada para el cumplimiento de sus deberes para de esta manera responder a las demandas planteadas por los campesinos del país.

Es un conjunto de disposiciones legales que regulan la realización de una distribución de la tierra justa y equitativa, que atienda los derechos impostergables del campesino, estimule a los empresarios agrícolas modernos y asegure para el país un creciente volumen de producción agropecuaria.

El objetivo primordial es la incorporación del campesino al proce-

so de producción dotándolo de tierras, financiamiento y asistencia técnica que le permitan alcanzar niveles de ingreso que le aseguren el bienestar económico y social.

Pretende la sustitución del latifundio y minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y productividad del sector agropecuario. Tiende a la modernización de la economía nacional -- sustituyendo las estructuras arcaicas por estructuras de tipo empresarial.

Para tal efecto, la Ley de Reforma Agraria ha sido enriquecida -- con capítulos específicos destinados precisamente a la organización para la producción logrando la creación de instituciones que permitan a los -- campesinos organizarse mejor dentro de empresas asociativas y cooperativas de campesinos.

Fue expedida el 30 de Diciembre de 1974 y entró en vigencia el 14 de Enero de 1975.

Este instrumento jurídico está compuesto de 180 Artículos agrupados en 7 Títulos así:

Disposiciones Generales

Propiedad Rural afecta a los fines de la Reforma Agraria

Beneficiarios de la Reforma Agrarias y Formas de Adjudicación de tierras.

Asistencia Técnica y Crediticia.

Autoridades Agrarias

Disposiciones Finales

Completan la legislación agraria en materia de procedimientos 6

Reglamentos nominados asf:

Reglamento de Afectación

Reglamento de Adjudicación de Tierras en la Reforma Agraria

Reglamento para el Avalúo de Mejoras Útiles y Necesarias, Construcciones y Plantaciones Permanentes.

Reglamento sobre Indemnizaciones, Pagos y Bonos de la Deuda -- Agraria.

Reglamento del Artículo 39 de la Ley de Reforma Agraria; y

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Oficinas Regionales.

El procedimiento de mayor importancia es el relativo a la afectación puesto que la redistribución de la tierra es la primera fase del proceso.

El Reglamento respectivo la define en su Artículo 3 como el acto-jurídico por medio del cual un predio rústico o tierra rural es destinado

a la Reforma Agraria.

La afectación de tierras es una modalidad de la expropiación cuyo resultado como en éste caso es la sustracción de un bien inmueble del patrimonio de los particulares en haras del fin social.

La Ley considera como susceptibles de afectación los siguientes predios rurales:

I. Tierras de propiedad del Estado, ya sean agrícolas o ganaderas, entendiéndose como tales a aquellas cuyo dominio le pertenece por haberlo adquirido a cualquier título estén o no registradas.

II. Tierras Nacionales y Ejidales.- Definiendo a las primeras como aquellas situadas dentro de los límites territoriales de la República que no han sido tituladas por el Estado, a favor de particulares. Y a las segundas como aquellas cuya administración ha sido concedida por el Gobierno a las corporaciones municipales o aldeas determinadas.

En el caso de afectación de tierras nacionales y ejidales se presentan varios supuestos a saber:

a) Cuando habiéndose concedido el uso y goce a un particular éstas se encuentren indirectamente trabajadas. Permanezcan incultas es decir que siendo susceptibles de uso agrícola o ganadero no son explotadas con cultivos o crianza de ganado, o bien cuando no estén explotadas en forma eficiente.

b) Las que estén ilegalmente en manos de particulares si no hacen uso del derecho que tiene de solicitar su adjudicación en dominio pleno - previa satisfacción de los requisitos exigidos por el Artículo 15 de la -- Ley en cuestión y desde luego a título oneroso.

c) Tierras dadas en arrendamiento o concesión si no se está cumpliendo con lo estipulado en los respectivos contratos. A partir de la -- vigencia del presente ordenamiento los terrenos nacionales y ejidales - son destinados para atender los fines de la Reforma Agraria por lo tanto están proscritos los arrendamientos y concesiones sobre los mismos.

d) Parte de la tierra que resulte ser excedente conforme a lo es-- tipulado en los contratos de arrendamiento y concesión.

e) Parte de las tierras que de acuerdo con la revisión del expedien-- te de remedida exceda de la extensión indicada en los títulos originales. Lo cual es indicativo de que no es admisible la composición con el Esta-- do.

III. Predios rurales propiedad de organismos descentralizados -- los cuales en los términos del Artículo 21 serán transferidos al Institu-- to Nacional Agrario dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha - en que aquél los solicite, mediante el pago que se hará con bonos de la-- deuda agraria.

IV. Terrenos de propiedad privada, en los que se presentan tam--

bién varios supuestos:

A) Tierras en donde se hayan hecho y existan a la fecha de entrada en vigencia de la Ley, asentamientos campesinos realizados durante la vigencia del Decreto Ley No. 8.

B) Parte de las tierras de dominio privado deficientemente explotadas, aunque no excedan los límites establecidos por el Artículo 25 de la Ley, así como las que se encuentren incultas u ociosas.

C) Parte de las tierras de dominio privado que a la fecha en que inició su vigencia la Ley, estaban ocupadas por aldeas o caseríos cuya existencia no se debía a un vínculo contractual laboral.

D) Predios rurales de que sean propietarios en dominio pleno o -- menos pleno extranjeros y que se encuentren situados a 40 kilómetros o menos de las zonas limítrofes o en el litoral de ambos mares.

E) Sitios pro indivisos; y

F) Tierras rurales que a la fecha de entrar en vigencia la Ley no eran utilizadas en fines agrícolas o ganaderos y que sean habilitadas por acción directa del Estado.

Con el objeto de identificar las tierras rurales susceptibles de --- afectación, se exigirá a los propietarios y poseedores la presentación de una declaración jurada que contendrá la siguiente información: Título con que se acredite el dominio, extensión del predio, áreas directa o indirecta

tamente cultivadas, cantidad inculta u ociosa, colindancias, número de cabezas de ganado mayor y menor, área bajo riego, valor del predio y desde luego las generales de Ley (116).

Existen en el ordenamiento, tres Artículos calificados como controverbiales, por la diversidad de interpretaciones que sobre su contenido han sido emitidas. En tal virtud el Gobierno de las fuerzas armadas mediante comunicado al pueblo dio a conocer con fecha 13 de enero de 1977, las medidas de política que definen los mecanismos para la aplicación de tales preceptos:

Artículo 15, literalmente dispone en su párrafo primero "El Instituto Nacional Agrario exigirá la inmediata devolución de todas las tierras nacionales y ejidales que estén ilegalmente en poder de particulares".

Las medidas de política aclaran el precepto para su aplicación por las diversas situaciones que se presentan en la ocupación de tales terrenos.

Primer supuesto: Tierras nacionales y ejidales ocupadas ilegalmente, ocupadas en base a concesiones de uso y goce, o amparadas en títulos supletorios. En todos estos casos es factible la venta hasta por 200 hectáreas, cuando concurren las siguientes circunstancias:

10 años de ocupación precedentes a la fecha del inicio de vigencia --

(116) Artículo 50 de la Ley de Reforma Agraria vigente a partir del 14 de Enero de 1975.

de la Ley.

Explotación directa y eficiente.

No tener en propiedad tierras en dominio pleno de cualquier extensión.

Segundo supuesto: Para las personas que reúnan los requisitos de beneficiarios de la reforma agraria; no priva la exigencia de los 10 años de ocupación, sino que basta con acreditar que se tiene capacidad legal - pero en estos casos la extensión a adjudicar será la señalada como límite de adjudicación en lotes de familia.

Tercer supuesto: Predios ocupados por un tiempo menor de 10 años que se mantienen en explotación eficiente, pero que el ocupante no reúne los requisitos para ser adjudicatario. En tales circunstancias únicamente se garantiza la no afectación hasta por la extensión máxima de 200 --- hectáreas en forma contfua o alterna.

Cuarto supuesto: Cuando la ocupación se ejerza sobre predios con superficie inferior a 5 hectáreas, si están siendo trabajadas, se garantizará la no afectación y se establecerán programas para ampliar las áreas y otorgarles el dominio pleno.

En el Artículo 27 se dice en el párrafo primero: "Serán expropia²-bles los predios rústicos de que sean dueños dos o más personas en común si al vencerse el segundo año de vigencia de esta Ley no se hubiese hecho

la partición correspondiente" .

Haciendo un breve análisis de tal disposición es preciso esclarecer los siguientes conceptos:

Existe Copropiedad, propiedad indivisa o comunidad de bienes cuando una cosa o un derecho pertenece pro indiviso a varias personas. El -- derecho de cada propietario recae sobre el conjunto de la cosa común de tal forma que es el derecho de propiedad el que está dividido y no la cosa objeto del mismo.

A contrario sensu, la partición es el acto jurídico que tiene como fin hacer cesar la indivisión y separar la cosa común en partes o lotes.

La Ley de Reforma Agraria concedió un plazo de dos años a partir de la fecha en que inició su vigencia para que los propietarios de predios en comunidad realizaran la partición, fenecido ya el plazo procede la expropiación, la cual se hará siguiendo los lineamientos de política emitidos por el Gobierno en sustitución de un reglamento que detalle el procedimiento sumamente escabroso.

Una vez que haya sido efectuada la afectación se procederá a traspasar las tierras en dominio pleno a los antiguos comuneros que las estén - trabajando directamente si reúnen los requisitos de:

Ser hondureño por nacimiento.

No tener otra propiedad en dominio pleno que sumada a la extensión

que le corresponda en el sitio sobrepase el límite de propiedad inafectable; y

Que las áreas que exploten no sobrepasen a la cabida de sus derechos en el sitio.

Por efectos de estas medidas los comuneros pasan a ser beneficiarios de la Reforma Agraria.

Hasta la fecha no se ha sentado un precedente en la afectación de estos sitios porque el trámite a seguir es el del procedimiento ordinario el cual es sumamente complejo, por otra parte el reordenamiento de las tierras implica una erogación muy fuerte que en principio debe cubrir el Estado.

En el Artículo 25 se señalan los límites a la propiedad privada siguiendo el criterio de su localización así "...se entenderá que constituye latifundio el predio rural que pertenezca a una persona natural o jurídica y que exceda de las áreas siguientes:

1. De cien (100) hectáreas en los distritos estatales de riego.
 2. De doscientas cincuenta (250) hectáreas en las tierras siguientes:
 - a) Bajas del Valle de Sula;
 - b) Valle de Cuyamel;
 - c) Las del Litoral Atlántico;
 - d) Bajas del Valle de Quimistán.
-

3. De trescientas (300) hectáreas en las tierras del Valle del ---
Aguán en su parte media y baja.

4. De quinientas (500) hectáreas en las siguientes Zonas

- a) Altos del Valle de Quimistán;
- b) Altos del Valle de Sula;
- c) Valle del Guayape;
- d) Valle de Jamastrán;
- e) Valle de El Zamorano;
- f) Tierras costeras de los Departamentos de Choluteca y Valle;
- g) Valle de San Juan de Flores;
- h) Valle de Morocelf;
- i) Valle de Talanga;
- j) Valle de Siria;
- k) Valles de Morazán y El Negrito, en el Departamento de Yoro; y
- l) Valles de los Departamentos de Copán, Santa Bárbara y Ocotepeque.

5. - De setecientas (700) hectáreas en la Zonas siguientes:

- a) Valle de Comayagua
 - b) Valles del Patuca, en el Departamento de Olancho;
 - c) Norte del Valle de Agalta;
 - d) Valles de Paulaya y Sico
-

6. De mil (1,000) hectáreas en tierras planas no comprendidas -- en los numerales anteriores.

7. De mil quinientas (1,500) hectáreas en tierras una pendiente de un treinta por ciento (30%) o más.

8. En el Departamento de Gracias a Dios los predios podrán exceder de los límites establecidos en los numerales anteriores, pero en ningún caso podrán ser mayores de dos mil (2,000) hectáreas. Tales tierras se otorgarán de conformidad a lo que determinen los reglamentos de esta ley.

La afectación de los excesos se hará, formen los predios o no una sola unidad y cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional.

"La lucha contra los latifundios constituye la columna vertebral de cualquier programa auténtico de Reforma Agraria. Otros episodios jurídicos o económicos (comercialización, extensión agraria, gravámenes sobre las tierras incultas...) contribuirán a engrosar el argumento total del proceso reformista. Estos últimos aspectos son coyunturales y, por tanto, pueden concurrir o pueden estar ausentes en un texto legislativo sobre la especialidad. Pero la rebeldía contra los terratenientes no puede faltar, porque la concentración dominical constituye el nervio estructural de los vicios tenenciales que con la reforma se quieren eliminar" (117)

Intimamente relacionado al anterior, el Artículo 38 dispone: "Las -

(117) J. Menendez Hernández; Problemática Jurídica... Ob. Cit. P. 77.

tierras que a la fecha de entrar en vigencia esta Ley estén cultivadas de bananos, plátanos, caña de azúcar, palma africana, café, piña, cítricos y tabaco, no serán expropiables mientras estén dedicadas a esas actividades y sean eficientemente explotadas según los criterios establecidos en esta Ley".

Se critica este precepto legal, aduciendo que la Ley condena el latifundio y en general la gran propiedad pero que en seguida se ponen fuera de las afectaciones agrarias las extensiones de tierra por enormes -- que sean si están racionalmente cultivadas. De este modo quedan al --- margen de la Reforma Agraria las mejores tierras, la mejor situadas, - las que podrían afectarse a menor costo y de más fácil explotación para los campesinos.

El criterio es muy discutible pero el argumento más sólido en su contra es el de que es necesario considerar que Honduras es un país de economía modesta y con una "... visión realista de los problemas del - agro, debe pensarse que la Reforma Agraria constituye un proceso necesariamente lento, dentro del cual deben preverse dos fases sucesivas, para poder atender en la primera de ellas a los problemas más urgentes de - la Nación". (118) No se debe con el ánimo de resolver un problema de - Justicia Social, destruir de un solo plumazo el rubro más productivo de la economía nacional por tanto, deberá postergarse el ataque contra los

(118) J. Menendez Hernández; Problemática Jurídica... Ob. Cit. P. 77.

latifundistas que cultivan eficientemente sus tierras, hasta que los campesinos estén en condiciones de asumir la responsabilidad de mantener e incluso superar el nivel de producción que ahora sostiene aquéllos.

El procedimiento de afectación de tierras de propiedad privada, sigue los lineamientos de un proceso judicial seguido ante autoridades administrativas, incurriendo en el mismo error apuntado en el caso de México, se inicia de oficio o a solicitud de los grupos campesinos; el primer acto procesal consiste en el exámen de la Declaración Jurada de Propiedad Rural presentada por el titular del o de los predios rústicos, el cual se ordena en un Auto de Iniciación del proceso que contiene además otras indicaciones relativas a turnar el expediente a la Oficina Regional Agraria correspondiente a fin de que proceda a:

1. Practicar la investigación agronómica para determinar si la tierra se encuentra cumpliendo con la función social de la propiedad. Se entiende que no encuadran en este supuesto los casos en que la propiedad se concentre de manera que constituya un latifundio, los casos en los que la superficie se mantenga inculta u ociosa, se explote en forma deficiente o por terceros y por último que su fragmentación haya dado lugar a un minifundio.

2. Estudio de los títulos, documentos y planos para determinar si la totalidad o parte del predio está constituido por tierras nacionales o

ejidales. En cuyo caso el procedimiento continuará por la vía de Recuperación.

3. Determinación del área afectable practicándose de ser necesario la mensura correspondiente y subsecuente avalúo de las tierras, mejoras útiles y necesarias, construcciones y plantaciones permanentes -- existentes en el predio e igualmente el libramiento de las comunicaciones a los Registradores de la Propiedad Inmueble, acreedores hipotecarios y refaccionarios, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la República. Consejo Metropolitano del Distrito Central o las Municipalidades en cuya jurisdicción estén ubicadas las tierras a fin de que al acordarse la expropiación se deduzca de la indemnización -- los adeudos pendientes.

Esta actuación se practicará solamente cuando se determine que -- existe causal de expropiación.

4. Evacuado lo anterior, se devolverán las diligencias a la Oficina Central.

Recibidas que sean, la Secretaría General que funciona a manera -- de Oficina de Partes dictará el auto de remisión a la Asesoría Legal para que ésta se pronuncie sobre si lo actuado está conforme a Derecho. -- En caso de que su dictámen sea favorable la Secretaría General ordenará la emisión del acuerdo respectivo; en su defecto mandará a subsanar o --

enmendar las deficiencias apuntadas.

Emitido que sea el Acuerdo, será notificado al propietario o a su -
mandatario o representante legal en cualquiera de las formas siguientes:

a) Personalmente; o

b) Por la tabla de avisos del Instituto Nacional Agrario o de la Oficina Regional correspondiente al del domicilio del interesado, dicho ----
acuerdo además, se mandará a publicar mediante carteles que se exhibi-
rán en la alcaldía municipal en cuya jurisdicción esté ubicado el predio --
expropiado.

Firme el acuerdo, la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional ---
Agrario por conducto de la Secretaría General enviará al Ministerio de -
Hacienda y Crédito Público copia autorizada del mismo, con indicación --
del domicilio del expropiado para que ésta lo registre y con su visto bue-
no, lo remita al Banco Central de Honduras quien se encargará de prepara-
rar los valores a pagar en efectivo y en bonos de la deuda agraria redi--
mibles en 15, 20 y 25 años y hará las deducciones en favor de los acree-
dores. Todos estos documentos se remiten al Instituto Nacional Agrario
a fin de que por su conducto se entreguen al afectado quien en el mismo -
acto de recibo deberá otorgar la correspondiente escritura de traspaso -
sobre el bien afectado.

Contra los Acuerdos de expropiación cabe el recurso de reposi- --

ción y subsidiariamente el de apelación ante el Consejo Nacional Agrario.

Se podrá hacer uso de dichos recursos dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Ahora bien, como legalmente desde el inicio del proceso de afectación hasta la emisión del acuerdo inclusive, no existe derecho para interponer ningún recurso por ser actos de mero trámite, en el caso de que los afectados los interpongan la autoridad agraria ante quien los presenten deberá declararlos sin lugar. Sin embargo, tal circunstancia no descarta la posibilidad de que se presenten obstáculos de hecho en el proceso, pues el interesado puede interponer recurso de apelación de hecho ante el Consejo Nacional Agrario, a pesar de que se trate de un acto de mero trámite; y en caso de que el Consejo Nacional Agrario deniegue tal recurso, todavía existe la posibilidad de recurrir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

El procedimiento de Afectación que se ha reseñado normalmente requiere desde su inicio su finiquito la observancia de por lo menos 14 a 15 trámites que se cubren en un tiempo de seis a ocho meses sin contar con que se haga uso de los recursos que contribuyen a la dilación del mismo.

La proscripción absoluta de los recursos judiciales sería conveniente porque puede permitir la realización de los postulados de la legislación agraria hasta que ya afianzada ésta, se autorice su utilización

pero bajo ciertas circunstancias.

Por otra parte el reconocimiento y pago de los gravámenes que --
pesan sobre el inmueble afectado es otra rémora en el proceso que difi-
culto la escrituración porque por lo general los acreedores se niegan a-
ser liquidados con bonos de la deuda agraria y por consiguiente a liberar
del gravámen al inmueble en proporción a la parte afectada.

Las fallas apuntadas, son a mi juicio comprensibles porque no --
debemos olvidar que Honduras es un país joven en materia de problemá-
tica agraria y que no cuenta con la experiencia de una legislación ante-
rior eficaz que pudiera marcarle derroteros infalibles para la consec-
sión de los laudables fines que se persiguen.

ción y subsidiariamente el de apelación ante el Consejo Nacional Agrario.

Se podrá hacer uso de dichos recursos dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Ahora bien, como legalmente desde el inicio del proceso de afectación hasta la emisión del acuerdo inclusive, no existe derecho para interponer ningún recurso por ser actos de mero trámite, en el caso de que los afectados los interpongan la autoridad agraria ante quien los presenten deberá declararlos sin lugar. Sin embargo, tal circunstancia no descarta la posibilidad de que se presenten obstáculos de hecho en el proceso, pues el interesado puede interponer recurso de apelación de hecho ante el Consejo Nacional Agrario, a pesar de que se trate de un acto de mero trámite; y en caso de que el Consejo Nacional Agrario deniegue tal recurso, todavía existe la posibilidad de recurrir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

El procedimiento de Afectación que se ha reseñado normalmente requiere desde su inicio su finiquito la observancia de por lo menos 14 a 15 trámites que se cubren en un tiempo de seis a ocho meses sin contar con que se haga uso de los recursos que contribuyen a la dilación del mismo.

La proscripción absoluta de los recursos judiciales sería conveniente porque puede permitir la realización de los postulados de la legislación agraria hasta que ya afianzada ésta, se autorice su utilización

C A P I T U L O I V

ACCIONES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE EN MEXICO

- 1.- Concepto de Acción Agraria
- 2.- Acción Restitutoria
- 3.- Acción Dotatoria
- 4.- Acción Ampliatoria
- 5.- Creación de Nuevos Centros de Población
- 6.- Confirmación y Titulación de Bienes Comunales

ACCIONES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA VIGENTE EN MEXICO.

1.- CONCEPTO DE ACCION AGRARIA.

En materia civil la acción se concibe como "el derecho de exigir alguna cosa y el modo legal que tenemos para pedir en justicia, lo que es nuestro o se nos debe por otro. Es personal la que corresponde a una persona para exigir de otra el cumplimiento de cualquiera obligación -- que aquella contrajo. La acción es popular o pública cuando se concede por la Ley a cualquier persona o vecino". (119)

Las acciones agrarias pueden ser individuales o colectivas, se -- hacen efectivas mediante los procedimientos agrarios que se inician de oficio o a petición de parte y para este último caso eludiendo las formalidades exigidas por el derecho procesal. La Ley Federal de Reforma Agraria reglamenta 24 tipos de procedimientos estructurados en un proceso agrario que encuadra en el marco de garantías individuales que -- consagra el régimen constitucional pero que se rige por principios diferentes "a los que inspiran el proceso de carácter individualista, civil o clásico, en el que predomina el postulado de la igualdad de las partes". (120) Las acciones difieren unas de las otras por los supuestos que -- las conforman de manera que los procedimientos se deshogan en forma diversa.

(119) Manuel Hinojosa Ortíz, Ley Federal de Reforma Agraria comentada. México 1972. P. 521

(120) R. Lemus García; Panorámica de la Legislación... Ob. Cit. P. 70

2.- ACCION RESTITUTORIA.

Para que validamente pueda ejercitarse esta acción agraria, el poblado gestor tiene que ser una Comunidad con títulos de propiedad sobre determinados bienes que pueden consistir en tierras, bosques o aguas - de los cuales haya sido privada por alguno de los actos pormenorizados en la Fracción VIII del Artículo 27 Constitucional.

El expediente se inicia con la solicitud presentada ante el Gobernador de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los bienes, hecho lo cual el poblado tiene un plazo de 45 días contados a partir de la fecha de la publicación para hacer llegar a la Comisión Agraria Mixta, los títulos en que funde la legalidad del derecho sobre las --- tierras, bosques o aguas cuya restitución pretende así como para comprobar la fecha y forma del despojo de las mismas (Art. 279). Comprobada la autenticidad de los títulos mediante un estudio paleográfico (Art. 280), la Comisión Agraria Mixta llevará a cabo los trabajos censales y técnicos con el objeto de identificar a los habitantes de la comunidad y de --- establecer su capacidad individual en materia agraria, la localización del terreno y sus linderos y el señalamiento de los predios inafectables --- (Art. 281), inmediatamente después formulará su dictámen sobre la procedencia de la acción y la conveniencia de iniciar de oficio el procedimiento de dotación complementaria si de acuerdo con el estudio, los terrenos-

que haya de restituirse resulten insuficiente, pero en todo caso éste último se tramitará por cuerda separada (Art. 285). El dictámen en cuestión se somete a la consideración del Gobernador del Estado, quien en un plazo de 10 días deberá dictar el mandamiento provisional según lo establece el artículo 283, si transcurrido dicho término no dicta el mandamiento en referencia se entenderá desaprobado, la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente y lo turnará a la delegación agraria respectiva para la prosecución del trámite.

Para substanciar la Segunda Instancia el delegado mandará a realizar si ello es preciso los trabajos técnicos complementarios, rendirá un resumen del procedimiento, se pronunciará en favor o en contra de la acción intentada y remitirá el expediente a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 284). Un Consejero ponente hace el estudio del expediente analizando todas las actuaciones y formulará sus consideraciones legales que someterá a la opinión del pleno del Cuerpo Consultivo, de ser aprobado, se formula el proyecto de Resolución Presidencial y el Plano que se llevarán a firma del Presidente de la República.

Toda Resolución Presidencial contendrá los datos que conforman el expediente en sus resultandos, la fundamentación legal en sus considerandos pormenorizando los datos que se refieren a los beneficiados, destino-

de las tierras, nombre de los afectados, fincas y superficies (Art. 305). Una vez firmada, se manda a publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el de la o las entidades federativas en donde se localizen las tierras, así como a inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad.

Cabe aclarar que en la tramitación de expedientes de restitución siempre se sigue de oficio el procedimiento dotatorio para el caso de que la acción intentada inicialmente resulte sin lugar, a este mecanismo procesal se le ha dado en llamar Doble Vía Ejidal y se suspende hasta que existe la certeza de que la acción intentada va a prosperar.

Otra peculiaridad de esta acción es que su trámite se desarrolla en forma bi instancial, la primera instancia concluye con el pronunciamiento del Gobernador de la entidad que en caso de ser favorable a la pretensión de la comunidad se mandará a publicar y posteriormente a ejecutar en forma provisional lo cual implica el levantamiento de actas de posesión y deslinde por el representante del ejecutivo local y el plano de ejecución que será firmado por aquél mandatario. (121)

3.- ACCION DOTATORIA.

Esta acción agraria es la que promueve cualquier núcleo de población con capacidad colectiva, compuesto de 20 individuos que también deberán tener personalidad agraria individual los cuales se encuentren es--

(121) M. Chávez Padrón; El Proceso Social Agrario y sus procedimientos. Primera Edición, Editorial Porrú, Méx. 1971 P. 133.

tablecidos por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de su solicitud, que no tengan tierras o aguas o que no las tengan en cantidad suficiente para atender sus necesidades sociales, económicas campesinas. (122)

La solicitud puede presentarse a petición de parte (Art. 272) o puede darse por presentada de oficio (Art. 273) ante el Gobernador de la Entidad Federativa que corresponda, la cual deberá publicarse en La Gaceta Oficial del Estado para que surta efectos de notificación y suspensión de todos aquellos actos que tiendan a la transmisión del dominio o fraccionamiento de los predios presuntamente afectables. Posteriormente la Comisión Agraria Mixta en los términos del Artículo 286 de la Ley Federal de Reforma Agraria procederá a levantar el censo agropecuario y a ejecutar los trabajos técnicos para localizar dentro del radio de 7 kilómetros del núcleo solicitante, las fincas legalmente afectables.

La Comisión Agraria Mixta emitirá dictámen teniendo a la vista el censo, la planificación, el informe y las pruebas y alegatos rendidos por los presuntos afectados (Art. 291), de inmediato lo someterá a la consideración del Ejecutivo local quien dictará su mandamiento en un plazo de 15 días (Art. 292) de no emitirlo en dicho término se entenderá en sentido negativo, en cuyo caso, la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente y lo turnará a la delegación agraria para los trámites subsecuentes.

(122) M. Chávez Padrón, El Proceso Social ... Ob. Cit. P. 144.

Si el mandamiento es negativo la ejecución consiste simplemente en notificarla y publicarla (Art. 298). Si por el contrario, concede la dotación, se convoca a los propietarios afectados y al grupo solicitante o a su representante legal para darles a conocer el contenido del mandamiento, para que se nombre el Comisariado Ejidal que recibirá los bienes y la documentación respectiva; en la misma diligencia se dará la posesión y se procederá al deslinde (Art. 299).

Los Artículos 302, 303 y 312 de la Ley Federal de Reforma Agraria "prevén que, si al otorgarse una posesión provisional existen dentro de los terrenos cosechas, productos forestales o ganaderos pendientes de recogerse, se fijará a los propietarios el plazo necesario para recogerlos, notificándose expresamente dicho plazo mediante una publicación en los tableros de avisos de las oficinas municipales" (123).

Practicada la diligencia de ejecución del mandamiento, la Comisión Agraria Mixta remitirá dicho documento para su publicación en el Periódico Oficial de la o las Entidades Federativas en donde se encuentren ubicadas las tierras o aguas afectadas (Art. 301).

En el supuesto de que la resolución provisional sea en sentido negativo, se abrirá la Segunda Instancia cuyo primer acto procesal consiste en el recibo de nuevas pruebas y alegatos ante el delegado agrario (297), quien a su vez revisará el expediente y de ser necesario ordenará la ---

(123) M. Chávez Padrón; El Proceso Social... Ob. Cit. P. 150.

realización de trabajos técnicos complementarios, hecho lo cual opinará sobre la procedencia o improcedencia de la acción y remitirá el expediente a las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Corresponde al Cuerpo Consultivo Agrario como órgano asesor -- del Presidente de la República analizar las diligencias y emitir su dictámen y acuerdo para completarlas (Art. 304). Substanciado en debida forma, un consejero ponente formula el estudio respectivo y el Cuerpo Consultivo en pleno decide el sentido de la opinión que debe emitir, se formula el proyecto de resolución presidencial y el plano que se elevarán a la consideración del Jefe del Ejecutivo, firmada que sea, deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad de que se trata y se mandará a inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad correspondiente.

La Ejecución de la Resolución se encomienda a la delegación agraria. El Artículo 307 dispone "que para tal efecto se notifique a las autoridades del ejido, a los propietarios afectados, a los colindantes y a la Comisión Agraria Mixta para que asistan a la diligencia de posesión, se levantarán actas en las que conste que se ha dado posesión de las tierras al ejido y que éstas se han deslindado. De ser posible, en la misma diligencia se hará la determinación y localización de la zona de urbanización, parcela escolar, tierras laborables, unidad agrícola industrial para la --

mujer, y volúmenes de agua, de ser posible asimismo, se procederá a -- fijar las unidades individuales de dotación o parcelas según el caso; si se trata de parcelas... se hace entrega material de las mismas y se entregan los Certificados de Derechos Agrarios que amparen su posesión, certificados que en su oportunidad se canjearán por los títulos correspondientes" (124).

Tanto las dotaciones para la constitución del ejido ganadero como las relativas a volúmenes de agua siguen el procedimiento apuntado con las modalidades propias de cada caso (Arts. 224, 225 y 227).

4.- ACCION AMPLIATORIA.

La acción de que se trata, se intenta cuando existe un núcleo de población previamente dotado, que explota totalmente sus tierras ejidales, y que sin embargo tiene por lo menos diez individuos con capacidad agraria individual que no poseen tierra o fueron insuficientemente dotados, que no hay parcelas vacantes disponibles en otros ejidos circunvecinos para poder acomodarlos y que existen tierras susceptibles de afectación dentro del radio legal de 7 kilómetros.

En su Artículo 325 la Ley Federal de Reforma Agraria determina que "si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de ofi--

(124) M. Chávez Padrón, El Proceso Social... Ob. Cit. P. 153.

cio el expediente de ampliación".

El procedimiento para la ampliación contiene las mismas fases que el de la dotación con la única diferencia de que en la Resolución Presidencial deben reseñarse las correspondientes a la dotación de sus publicaciones en el "Diario Oficial" y las superficies con las que se benefició al poblado así como con las que se haya ampliado; además deberá analizar si dichas tierras dotadas se encuentran total y eficientemente aprovechadas y si, a pesar de esto, las necesidades económicas de los campesinos no han sido satisfechas. (125)

5.- CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

Representa el último medio de que se vale la Ley Federal de Reforma Agraria para resolver el problema de los campesinos sin tierra.

Su procedencia está condicionada a que existan más de veinte individuos con capacidad agraria cuyas necesidades no puedan ser satisfechas por vía de restitución, dotación, ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes.

Los Nuevos Centros de Población se constituyen en los sitios en donde existan tierras afectables y susceptibles de abrirse al cultivo, estén ubicadas en el mismo municipio, dentro del mismo Estado o en cualquier lugar de la República. Lo importante es que sus rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes - -

(125) M. Chávez Padrón; El Proceso Social ... Ob. Cit. P. 161.

"...y sobre de las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por vía de dotación y ampliación o comunidades por vía de restitución" (126).

El expediente se tramita en única instancia que se inicia de oficio o a solicitud escrita de los interesados quienes conforme lo previene el Artículo 327 "declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión para arraigarse en él".

La solicitud se notificará mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de donde provengan los solicitantes incluyendo la lista de éstos. En caso de que -- en aquella se señalen los predios presuntamente afectables, el delegado notificará al Registro Público de la Propiedad correspondiente para efectos de que se hagan las anotaciones marginales en los libros en que se registran las traslaciones de dominio de los inmuebles y de los derechos reales, además se publicará también en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa en que se ubique el predio o predios que se señalen como afectables.

En la tramitación oficiosa del expediente, el delegado agrario levantará un acta en la que conste la conformidad de los solicitantes de trasladarse al lugar en que sea posible establecer el nuevo centro, y que surtirá efectos de solicitud para todos los actos procesales, deberá también formular un estudio previo respecto de la posibilidad de que el nuevo centro de -

población se establezca en el Estado de donde sean vecinos los solicitantes, efectuará los trabajos técnico informativos sobre el grupo e integrará el órgano de representación.

La Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la Dirección de Nuevos Centros de Población procederá a localizar y planificar las --- tierras que, por su calidad reúnan las condiciones requeridas, se estudiará su ubicación prefiriendo para establecer el nuevo centro los predios -- señalados por los solicitantes o las tierras de la Entidad Federativa en -- que residan pues como se recordará tanto éstas como las municipales y - en general las de la Federación están afectas para dotar, ampliar ejidos - o crear nuevos centros de población.

Localizadas las tierras, el Ejecutivo Local y la Comisión Agraria - Mixta deberán emitir su opinión, simultáneamente se notificará a los propietarios afectados que no hayan sido señalados en la solicitud y a los campesinos interesados a fin de que expresen los que a sus derechos convenga (Art. 332).

Teniendo a la vista las referidas notificaciones, opiniones y alega-- tos la Dirección General de Nuevos Centros formulará su estudio y turnará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, éste emite su dictámen y en -- bse a sus puntos resolutivos se formula el Proyecto de Resolución Presidencial, vuelve a aprobación del Cuerpo Consultivo como previo requisito para

someterlo a consideración y firma del Presidente de la República. Los trámites subsiguientes son similares a los que corresponden a las acciones ya examinadas, con la única diferencia de que en este caso la Resolución deberá indicar las dependencias del Gobierno Federal y Local que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, -- instalación y créditos para la subsistencia de los campesinos (Art. 334).

6.- CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.

El ejercicio de esta acción procede en favor de las Comunidades -- que poseen títulos auténticos pero no primordiales de sus tierras, o que -- están en posesión de las mismas y no tienen conflictos de linderos con --- otras comunidades o particulares.

Existe una diferencia muy sutil entre confirmar la posesión y reconocer los títulos y los bienes comunales.

La confirmación procede cuando el núcleo de población que de hecho o de derecho guarda el Estado comunal, carece de títulos. El reconoci--- miento, cuando la comunidad tiene título, pero no primordial o perfecto -- como en el caso de la restitución.

La Ley Federal de Reforma Agraria les da el mismo tratamiento -- procedimental a sabiendas de que se trata de dos trámites parecidos pero no iguales en una misma acción agraria.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 356, la referida acción se -

instaura de oficio o a petición de parte y se inicia ante la delegación agraria respectiva (356). Presentada la solicitud o decretado el acuerdo de iniciación de oficio, el primer acto procesal lo constituye la publicación en la Gaceta Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 357).

En la prosecución del trámite la autoridad agraria realizará los trabajos censales en los cuales se incluirán a todos los miembros de la comunidad sin considerar los requisitos de capacidad agraria, también efectuará los trabajos técnicos informativos consistentes en localización de la propiedad comunal, levantamiento de planos, verificación en el campo de los datos que demuestren la posesión y demás actos de dominio realizados dentro de la superficie que se reclama. Concluidos que sean se pondrán a la vista de los interesados para que objeten lo que a sus derechos convengan - simultáneamente se oirá el parecer del Instituto Nacional Indigenista.

Los representantes del núcleo de población comunal presentarán los títulos de propiedad y las pruebas que estimen necesarias e intervendrán en la tramitación del expediente tal como lo dispone el Artículo 358 solo que en éste caso la representación la ostentan dos miembros en calidad de propietario y suplente y no un Comité Particular Ejecutivo.

Integrado el expediente, el delegado agrario hará un resumen del mismo y con su opinión lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria en --

donde el jurídico se encargará de determinar sobre la autenticidad de los títulos presentados, se pedirá la opinión de la Dirección General de Bienes Comunales y hecho lo cual, se remitirá el expediente al Cuerpo Consultivo por tratarse de un expediente que culminará con Resolución Presidencial. Con su estudio y dictámen se formulará el proyecto de Resolución que será sometido a consideración y en su caso a firma del Presidente de la República tal y como lo establece el Artículo 262 del ordenamiento que se invoca.

La Resolución contendrá el censo de comuneros, la descripción de la superficie que se confirme, la expresión de que los terrenos confirmados son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que quedan sujetos a las modalidades que dicte el interés público. "Debido a los problemas que en la práctica se presentan sería conveniente un punto resolutivo en ... donde se aclare que no tienen efectos restitutorios, por tratarse de una acción que en la mayoría de los casos se funda en la posesión o en títulos precarios". (127)

La Resolución Presidencial debe publicarse e inscribirse en la forma ya reseñada y una vez que se ha practicado la ejecución según lo manda el Artículo 365, la Secretaría de la Reforma Agraria realizará los estudios y trabajos siguientes:

"I. Económico y social para el desarrollo rural y bienestar de la ---

(127) M. Chávez Padrón; El Proceso Social... Ob. Cit. P. 216.

comunidad.

II. Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la Comunidad.

III. Para la regularización de fundos legales y zonas de urbanización.

IV. Para el establecimiento de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer en los términos que señala la Ley; y

V. Acerca de la producción, para determinar el porcentaje que dentro del límite legal les corresponda pagar como impuesto predial".

Para substanciar los expedientes de las acciones agrarias que se han comentado, desde su inicio hasta su finiquito en ocasiones es necesario realizar un conjunto de hasta ciento cincuenta trámites y subtrámites o gestiones específicas. Encontramos también que en la secuencia de esos trámites intervienen un buen número de dependencias o entidades, tanto de la propia Secretaría de la Reforma Agraria como ajenas a ella con inclusión de las Autoridades del Poder Judicial que también participan cuando se interpone al Juicio de Amparo, todo lo anterior nos da una idea del tiempo que toman las tramitaciones del proceso administrativo agrario y la desesperanza que ello significa para los campesinos que no tienen la suerte de obtener una resolución favorable a sus pretensiones en la primera instancia.

El Gobierno de la República consciente de ello, ha tratado de idear ciertos mecanismos que sirvan para agilizar los trámites dentro de lo -- posible puesto que algunos legalmente no pueden obviarse sin violentar -- preceptos constitucionales además de que ya arraigaron profundamente - en el Derecho. Por otra parte una transformación sustancial no tendería razón de ser porque la Reforma Agraria Mexicana está casi por agotar - la fase distributiva de la tierra.

CAPITULO V

INSTITUCIONES AGRARIAS Y RURALES EN MEXICO Y HONDURAS

1. -En México

1.1 Tierras Repartidas

1.2 Propiedades Privadas, Tipos y Superficies que ocupan

1.3 Terrenos Nacionales

1.4 Formas de Explotación

2. -En Honduras

2.1 Beneficiarios de la Reforma Agraria

2.2 Tierras Repartidas

2.3 Latifundios y Minifundios. Estadísticas

2.4 Formas de Explotación

INSTITUCIONES AGRARIAS Y RURALES EN MEXICO Y HONDURAS

1. - En México

1.1 Tierras Repartidas

PERIODO PRESIDENCIAL	ACCIONES AGRARIAS	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
Venustiano Carranza 1915 - 1920	188	167, 935 Has.	46, 398
Alvaro Obregón 1921 - 1924	628	1, 133, 813 Has.	134, 798
Plutarco E. Calles 1925 - 1928	1573	2, 972, 876 Has.	297, 428
Emilio Portes Gil 1929-1930	1156	1, 707, 750 Has.	171, 577
Pascual Ortiz Rubio 1931 - 1932	382	944, 538 Has.	64, 573
Abelardo L. Rodríguez 1933 - 1934	596	790, 694 Has.	68, 556
Lázaro Cárdenas 1935 - 1940	10, 744	17, 906, 430 Has.	811, 157
Manuel Avila Camacho 1941 - 1946	3, 486	5, 944, 450 Has.	157, 836
Miguel Alemán 1947 - 1952	2, 385	4, 844, 123 Has.	97, 391
Adolfo Ruiz Cortines 1953 - 1958	1, 864	4, 936, 665 Has.	231, 888
Adolfo López Mateos 1959 - 1964	2, 887	11, 361, 370 Has.	304, 498
Gustavo Díaz Ordaz 1965 - 1970	2, 769	14, 139, 469 Has.	246, 695 *
Luis Echeverría A. 1971 - 1976	2, 210	1, 333, 607 Has.	206, 452 **
T O T A L	31, 069	68, 183, 720 Has.	2, 839, 247

* R. Lemus García, Derecho Agr. Ob. Cit. P. 394, 395 y 396.

** Datos proporcionados por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de la Reforma Agraria.

1.2 Propiedad Privada. Tipos y superficies que ocupan

Jurídicamente la propiedad privada de la tierra se adquiere mediante el acto de transmisión de dominio que hace el Estado en favor de los particulares. Para fines censales ésta se considera como "Toda superficie de tierra que perteneciendo a particulares se dedique en cualquier escala a una o más actividades agropecuarias" (128)

Conforme al último Censo Agrícola Ganadero y Ejidal levantado por la Dirección General de Estadística dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, hasta el año de 1970 existían en el país 995, 735 propiedades privadas agrícola ganaderas sobre una extensión superficial de 69, 548, 627. 8 Hectáreas (129).

En orden a la tenencia que es el derecho a uso o utilización de la tierra existen varios tipos, nominados acorde a la persona que la explota.

Arrendatarios. - Es aquel productor que usa o aprovecha las tierras a cambio de una renta que paga al propietario de ellas.

Aparcero. - Es aquel productor que explota las tierras sin ser propietario y en forma independiente de éste, con el compromiso de entregarle una parte (a medias, al tercio, etc.) de los productos que de ella obtenga.

Ocupante. - Se designa así al productor que utiliza las tierras sin --

(128) V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal 1970; Dirección General de Estadística. Resumen General Sría. de Industria y Comercio. -- México 1975 Cuadro 7 P. 41

(129) Idem. P. 41

tener título de propiedad de las mismas y por las cuales no paga nada. - Las tierras ocupadas pueden ser de propiedad pública o privada y la ocupación generalmente tiene lugar con el consentimiento del propietario.

Colono. - Es aquel productor que posee tierras legalmente como -- resultado de los programas de colonización que en un tiempo emprendió el Gobierno Federal. No debe considerarse en este tipo de tenencia a la de los Nuevos Centros de Población puesto que están sujetos al régimen ejidal. El Colono o es propietario de sus tierras o lo será cuando pague su valor.

El número y superficie de las unidades de producción privada por tipo de tenencia es el siguiente:

En superficies mayores de 5 Has.	69,263,182.0 Has.	388,392 predios
En superficies menores de 5 Has.	880,907.1 "	608,932 "
T O T A L :	70,144,089.1 "	997,324 "

PROPIETARIOS

Predios mayores de 5 Has.	354,315	en superficie	61,444,021.6
Predios menores de 5 Has.	577,161	" "	799,936.2
T O T A L :	931,476	" "	62,243,957.8

ARRENDATARIOS

Predios mayores de 5 Has.	15,401	en superficie	3,026,879.1
Predios menores de 5 Has.	11,876	" "	20,231.0
TOTAL:	27,277	" "	3,047,110.1

APARCEROS

Predios mayores de 5 Has.	13,362	en superficie	598,457.9
Predios menores de 5 Has.	11,794	" "	24,272.7
TOTAL:	25,156	" "	622,730.6

OCUPANTES

Predios mayores de 5 Has.	11,185	en superficie	1,731,786.1
Predios menores de 5 Has.	9,190	" "	16,019.2
TOTAL:	20,375	" "	1,747,805.3

COLONOS

Predios mayores de 5 Has.	11,637	en superficie	1,012,608.1
Predios menores de 5 Has.	3,052	" "	4,507.7
TOTAL:	14,689	" "	1,017,115.8

OTROS TIPOS

Predios mayores de 5 Has.	13,938	en superficie	1,449,429.2
Predios menores de 5 Has.	9,652	" "	15,940.3
TOTAL;	23,635	" "	1,465,369.5 *

1.3 Terrenos Nacionales.

Mediante decreto de 30 de Diciembre de 1962 el Poder Legislativo modificó el Código Agrario de 1942 en su Artículo 58 con el propósito de destinar los terrenos nacionales y en general "los terrenos rústicos-pertenecientes a la Federación" para "constituir y ampliar ejidos o establecer nuevos centros de población ejidal". O sea, que desde esa fecha ya no podían ni debían admitirse solicitudes sobre adjudicación por compra de los terrenos nacionales. Junto con esa reforma también se produjo la colateral en materia de colonias, prohibiéndose establecer más y derogando en esta parte la Ley respectiva, es decir, lo mismo aconteció tanto en terrenos nacionales como en colonización.

La exposición de motivos de estas reformas es suficientemente explícita al respecto, pues se dijo que los cambios obedecían a que "... de ahí en adelante se haría colonización ejidal". (130), más tarde estos postulados se recogieron en la Ley Federal de Reforma Agraria como parte del Artículo 204 que ya se comentó.

* V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal... Ob. Cit. P. 45

(130) Discurso pronunciado por la Dra. M. Chávez Padrón en la reunión de nacionaleros, efectuada el 22 de abril de 1974, C.N.P.P., P. 15

El Decreto del cual hablamos, derogó en forma expresa la ley de 30 de Diciembre de 1946 Federal en materia de Colonización pero nada dijo sobre la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasfas por lo que se entendió que continuaría vigente.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasfas es de 30 de Diciembre de 1950 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1951. Reglamenta los inmuebles rurales propiedad de la Nación dividiéndolos en baldíos, nacionales y demasfas.

La diferencia entre los terrenos baldíos y los nacionales estriba en que aquellos son los no medidos ni deslindados y los últimos son los que después de esos trabajos forman parte de una declaratoria, en cuanto a las demasfas el ordenamiento en cuestión las define como "los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo confundidos en su totalidad con la superficie titulada." (131)

Conforme a esta Ley, las adquisiciones de terrenos nacionales revisten dos formas: Las de título gratuito y las de título oneroso.

Los Artículos 9, 18 y 3 transitorio, conceden a los poseedores o sea a los auténticos trabajadores de la tierra el derecho de preferencia para adquirir a título oneroso terrenos nacionales y sólo en defecto de

(131) Artículo 6 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasfas.

éstos podrían ser gestionados por los arrendatarios o en último caso por los simples solicitantes.

Las superficies máximas que a partir de este período se permitió solicitar, se igualaron a las señaladas por la Constitución a la pequeña propiedad, de donde empezó a surgir la idea, ya tardía de que los nacionaleros se identifican más con los pequeños propietarios que con los ejidatarios, como originalmente se pensó. (132)

La enajenación a título gratuito procedía en favor de campesinos -- pobres es decir de personas cuyos bienes de fortuna no excedieran a los 3,000 pesos (Art. 26), que personalmente atendieran las labores del campo (Art. 25). Las superficies adquiridas se siguieron llamando parcelas (Art. 34) y su extensión se igualó a la de aquéllas (Art. 27).

Los solicitantes no podían ni pueden traspasar sus derechos de preferencia, si no es con autorización de la autoridad competente (Art. 84), y algo muy importante fue la especificación de la naturaleza jurídica de -- estos terrenos propiedad de la Nación que son imprescriptibles (Art. 86) y que solamente puede titularlos la Federación (Art. 79 y 80).

La Ley también dió un plazo de un año para que las personas que -- las personas que estaban ocupando tierras baldías ejercieran su derecho de preferencia para adquirirlas, pues después de ese plazo el no ejerci-- cio de sus derechos facultaba a la autoridad competente a ordenar la - --

desocupación del terreno.

Se siguió respetando la filosofía revolucionaria de que la tierra -- debe ser para quien la trabaja preferentemente, no para el inversionista, pero eso menciona reiteradamente a los poseedores de terrenos -- baldíos o nacionales.

Mediante Decreto Presidencial de 2 de julio de 1965, se aclaró --- expresamente la interrogante sobre la vigencia de la Ley que se comenta. Se autorizó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en ese tiempo, para que diera curso a las solicitudes individuales que presentaran los campesinos que se encontraron en posesión de los terrenos nacionales, baldíos o demasías y los cuales serían localizados por las brigadas destinadas a tal objeto cuando no hubieran iniciado antes trámite alguno con el fin de legalizar su situación. Se refirió en sentido unitario a que las brigadas del Programa Nacional Agraria podían orientar a los poseedores de terrenos nacionales cuyas posesiones fueran anteriores a 1962, o sea que tenían el requisito de esencia para que regularizaran su requisito de forma es decir la de anteponer una solicitud posterior a 1962 pero referida a una posesión fehacientemente comprobada anterior a dicha fecha.

En este procedimiento de regularización de tenencia que tiene un -- profundo sentido porque sus efectos son los de incrementar la producción

agropecuaria del país se presentan varias situaciones por ejemplo:

Solicitudes anteriores al 23 de Enero de 1963 que exploten el terreno de modo personal y directo en superficie y calidad permitida por la -- Ley.

Tratamiento a los campesinos mexicanos con posesión anterior al 23 de enero de 1963 pero que hayan presentado su solicitud conforme al -- decreto de 2 de julio de 1965 hasta la fecha de emitirse la Ley Federal -- de Reforma Agraria vigente.

Prerrogativa para los ocupantes de terrenos presuntos nacionales -- cuya solicitud y posesión sea posterior al 23 de enero de 1963 para ser -- tomados en consideración en forma preferente a fin de que los soliciten -- por medio de una acción agraria.

Surge además la necesidad de catalogar las solicitudes para estable -- cer un orden de prioridades en base a la fecha de interposición, fecha de -- posesión, número de hectáreas poseídas y calidad de los terrenos.

Dicha catalogación permitirá el tratamiento de cada una de ellas en -- grupos cuya tramitación podría sujetarse a un sistema para dar curso a -- los expedientes cuando los titulares conjunten las siguientes prioridades: -- Prioridad para poseedores que mediante investigación acrediten tener en -- explotación las tierras, prioridad para los que poseen y tienen interpues -- ta su solicitud antes de las reformas de 1962, prioridad para los que ----

poseen superficies iguales a la unidad de dotación y hasta 25 Has. de riego o sus equivalentes, prioridad para quienes tengan explotaciones agrícolas. Solo después de atendidos estos poseedores se dará trámite a las solicitudes sobre superficies mayores o ganaderas, siempre que sean y en ello insisto anteriores a 1962.

1.4 Formas de Explotación.

Por lo que se refiere a los latifundios que aún subsisten en México y específicamente a los destinados a la agricultura generalmente de cultivos ya muy conocidos como el maíz, frijol, trigo, algodón y otros de cultivos especiales, la explotación a que está sometidos es en forma extensiva y -- poco técnica no solo por la falta de la maquinaria adecuada sino porque sus propietarios en la mayoría de los casos son personas poco conocedoras de las actividades agrícolas.

En cuanto a la pequeña propiedad, inciden una serie de factores que minimizan su rendimiento entre los cuales son de citar el de que sus titulares carecen de los conocimientos técnicos suficientes para hacer una explotación adecuada, además de que las tierras no siempre son de buena -- calidad, es decir de riego o humedad y un alto porcentaje están sujetas a -- los embates de la naturaleza y por último el crédito en ocasiones no ha --- sido suficiente y oportuno.

Sin embargo, y no obstante la falta de tales elementos el pequeño -- propietario por su experiencia, su apego a la tierra y en ocasiones por el

crédito privado que se les proporciona han cultivado sus tierras con un rendimiento excelente en aquellas que son de buena calidad. Además diversificando los renglones de cultivo.

Es necesario señalar que por lo que toca al sistema de una planeación para la explotación de la pequeña propiedad, la Ley de Cámaras Agrícolas permite que se asocien para que puedan explotarse en conjunto, diríamos en un sistema cooperativo en donde cada propietario aportará su tierra, trabajará en común la misma, adquirirá en forma cooperativa los insumos y venderá su producción en conjunto. Pero hasta la fecha por temor a que los campesinos soliciten la tierra, aduciendo que es un latifundio simulado, los agricultores no han querido asociarse y por ello la pequeña propiedad se continúa trabajando individualmente.

El sistema de explotación del ejido por lo que toca a su trabajo material puede ser evaluado en la forma siguiente:

Según se dice existen en la República un total de 30,000 ejidos con un 40% de terrenos de riego que son trabajados escasamente con maquinaria por lo que sigue subsistiendo la utilización del arado, de la coa, el asadón, y otros sistemas empíricos para la explotación.

Tampoco han contado con la tecnificación suficiente porque los ejidos no han tenido los medios económicos para comprar maquinaria y pagar técnicos en las diversas especialidades de la explotación de la tierra.

Recientemente se publicaba en los periódicos que de los 30 millones de hectáreas que existen cultivables en el país, 7 millones se trabajan con el sistema mecanizado, 2 millones con arado tradicional jalado por yunta de bueyes, acémilas o caballos y las restantes son laboradas con instrumentos o procedimientos rudimentarios.

Por otra parte, el 90% de los ejidos se trabajan en forma individual porque cada ejidatario labora su parcela y solo el restante 10% se explota en forma colectiva, ello obedece a que los ejidatarios no han aceptado el sistema colectivo o cooperativo porque seguramente que para implantarlo se requiere de la debida educación y preparación.

En el ejido con explotación individual cada quien recoge el producto de su parcela de allí que no sea rentable la producción agropecuaria en este tipo de tenencia.

Los terrenos comunales de los pueblos que son parte del sistema ejidal ya que los bienes comunales son propiedad colectiva de los núcleos de población, se trabajan en los económico sin ninguna disposición que obligue a los comuneros a trabajar la tierra, por ello para los efectos de una producción agropecuaria no se cuenta con éstos bienes. El legislador los ha protegido en la forma en que se encuentran en la ley por ser una propiedad y posesión tradicional y los pueblos titulares de esos bienes, así quieren que permanezcan; sin embargo se ha establecido que cuando

un pueblo tenga bienes comunales y se le dote de ejido, automáticamente esos bienes comunales adquieren la naturaleza de los ejidales, o bien -- puede suceder que los pueblos por acuerdo de asamblea soliciten el cambio de régimen legal en cuyo caso lo resolverá el Presidente de la República como máxima autoridad agraria que es.

En la actualidad la aportación de estos terrenos a la economía nacional es mínima, se cultivan en lo individual por cada uno de los comuneros y sus productos son para provecho propio únicamente.

2.- EN HONDURAS.

2.1 Beneficiarios de la Reforma Agraria.

La Ley de Reforma Agraria y sus disposiciones reglamentarias --
entienden por beneficiarios a "Las personas que ... pueden ser adjudicata
tarias de tierras de la Reforma Agraria. (133)

Por su parte, el Artículo 88 de la propia Ley dice al tenor: "Las -
adjudicaciones de tierras solo serán hechas a personas naturales que --
reunan los requisitos establecidos en el Artículo 79, precedente, a coo-
perativas y empresas asociativas constituidas de conformidad con esta -
Ley".

Se establece por regla general el carácter oneroso de las adjudicata
ciones con el deliberado propósito de hacer conciencia en el agricultor -
en el sentido de que la tierra que posee es el resultado de sus propios --
recursos y para que no quede moralmente sometido al donante.

El precio deberá ser pagado en un plazo de 20 años y se equipara -
al valor en que fue expropiado el predio incluyendo los costos financieros,
la circunstancia de que el predio sea producto de una recuperación no ---
obsta para que su adjudicatario pague por él en la misma forma en que se
reseña. No hay necesidad de adelantar suma alguna en el momento en --
que se toma posesión de la tierra sino hasta transcurridos dos años y no-
cuenta para las amortizaciones los años en que exista pérdida de cose---

chas por causas no imputables al beneficiario.

Inicialmente se hace entrega de un título provisional que es posteriormente canjeado por el título definitivo de propiedad.

Las adjudicaciones individuales se hacen a través de lotes de familia o unidades agrícolas familiares para ser trabajadas en condiciones de eficiencia por sí o con ayuda de los miembros del núcleo familiar, en determinadas etapas del proceso productivo les es lícito el empleo de -- mano de obra asalariada pero el terreno que conforma el lote es indivisible e inembargable y en ningún caso en superficie inferior a 5 hectáreas o mayores de 10 en terrenos de riego o sus equivalentes en otra clase.

Los requisitos para ser beneficiario se condicionan a la concurrencia de las siguientes características:

Ser hondureño por nacimiento, varón mayor de 16 años, si es soltero o de cualquier edad si es casado, o mujer soltera o viuda si tiene familia a su cargo.

Tener como ocupación habitual los trabajos agrícolas; y

No ser propietario de tierras o serlo en superficie inferior a las -- 5 hectáreas.

Nótese como la necesidad al acceso de la tierra no se determinó en orden a todos los elementos que la configuran puesto que se omitió uno de

sus aspectos más importantes tal es el estado económico, y en esa virtud, puede acontecer que personas con un capital en la industria o en el comercio se acojan al beneficio de la adjudicación lo cual es evidentemente una falla legal.

En el orden de prioridad para las adjudicaciones el legislador estimó tanto el arraigo del campesino a la tierra así como el grado de dificultad para obtener el sustento familiar ocupan el primer plano en prelación las personas vinculadas a la explotación indirecta, los campesinos asalariados, las mujeres campesinas con familia a su cargo, los varones campesinos con familia a su cargo y quienes exploten personalmente terrenos de superficie inferior a la establecida en la Ley con el propósito de erradicar el minifundio improductivo de economía consuntiva.

Los adjudicatarios tienen que cumplir una serie de obligaciones consistentes en:

Realizar personalmente la explotación de la tierra en condiciones de eficiencia y sin interrupción.

Acatar las disposiciones sobre la venta, el gravámen, la transferencia de la parcela o de los derechos sobre la misma.

Contribuir personal y económicamente a las labores y servicios de interés común.

Pagar a su vencimiento las cuotas de amortización del valor de la -

parcela y cumplir las obligaciones que se contraigan con instituciones crediticias y técnicas.

Pertenecer a una cooperativa o empresa asociativa si de acuerdo con los planes del gobierno, ello resulte conveniente.

Acatar las directrices de orden técnico o administrativo que imparte el organismo ejecutor de la Reforma Agraria; y

Cumplir las normas legales para la conservación de los recursos naturales.

El incumplimiento de las obligaciones es causal suficiente para declarar sin efecto ni valor la adjudicación y por consiguiente la pérdida de los derechos agrarios.

En materia de sucesión el Artículo 84 de la Ley de Reforma Agraria previene que tendrá derecho preferente la esposa o compañera de hogar o alguno de los hijos que reúna los requisitos de capacidad.

En los últimos tiempos la adjudicación individual ha venido perdiendo prestigio en la realización de la Reforma Agraria hondureña porque por lo general su explotación es suficiente para satisfacer las necesidades primarias pero no produce un margen racional que permita el ahorro y haga posible mejorar las condiciones de vida del agricultor.

Las Cooperativas Campesinas. - Se rigen y organizan por la Ley de Asociaciones Cooperativas, pero el Estado se ha reservado un buen número

ro de facultades en la Ley de Reforma Agraria, mediante las cuales se produce una directa intervención en el funcionamiento de las mismas.

Las Empresas Asociativas de Campesinos. - Son las constituidas por personas beneficiarias de la reforma agraria que acuerdan aportar en común su trabajo, industria, servicios y otros bienes con el fin primordial de explotar directamente uno o más predios rústicos que se les han adjudicado, así como para comercializar o industrializar sus productos y repartirse entre los asociados en forma proporcional a sus aportes las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio económico.

La Empresa Asociativa legalmente constituida e inscrita goza de personalidad jurídica siendo por tanto sujeto de derechos y obligaciones.

La organización de campesinos en Empresas Asociativas tienen como meta pasar del proceso productivo agrícola al Agroindustrial.

2.2 Tierras Repartidas.

La Ley de Reforma Agraria contempla dos procedimientos mediante los cuales se obtienen las superficies útiles para dotar a los grupos campesinos que así lo soliciten.

Los procedimientos se determinan acorde a la naturaleza jurídica de los terrenos, así se tiene que: es Recuperación cuando éstos son nacionales o ejidales y están legal o ilegalmente en poder de los particulares, es legal la posesión cuando está fundada en un contrato de arrenda-

miento o una concesión otorgada por el Estado y es ilegal cuando se trata de una mera o simple ocupación. Por su parte la expropiación procede -- cuando se configura alguna de las causales predeterminadas en la propia Ley.

A partir de 1975 y hasta el año de 1977 conforme a estos dos procedimientos los datos estadísticos arrojan la siguiente información:

Terrenos Recuperados:	36, 245.78	Has.
Terrenos Expropiados:	13, 907.34	"
Garantías de Ocupación:	24, 922.90	"
Dominio Pleno Otorgado:	39, 192.97	"

T O T A L : 114, 268.99 HAS. *

Hasta el 4 de octubre de 1978 el número de hectáreas recuperadas y expropiadas durante el año ascendía a 18, 108.64 Has. lo cual nos dá -- una idea de la lentitud con que se desahogaron los procedimientos.

2.3 Latifundios y Minifundios. Estadísticas

Existe en Honduras una población minifundista que integra la propiedad denominada Sub Familiar de 120, 441 familias campesinas que representan el 49.9% de la población agrícola del País y que ocupan únicamente el 12.4% de las tierras rurales en fincas.

Por su parte las propiedades multifamiliares o latifundios están --

* Sección de Archivo General. Instituto Nacional Agrario Tegucigalpa Honduras C.A.

integradas por 667 familias terratenientes que representan el 0.3% de la población ocupando el 27.4% de las tierras rurales en fincas del país.

Entre estos dos extremos se sitúa a la población que integra las propiedades familiares medianas o pequeñas propiedades con una población de 47,089 familias que representan el 19.5% de la población agrícola y ocupan el 27.5% de las tierras rurales, y

Las propiedades Multifamiliares Medianas o propiedades de mediana extensión propiamente dichas, con una población de 10,164 familias que representan solo el 4.2% de la población agrícola y ocupan el 30.7% de las tierras rurales.

Conforme a esta información existen 62.797 familias de trabajadores sin tierra y que representan el 26.1% de la población agrícola. (134) Una pequeña parte de los cuales está constituida por los obreros agrícolas de las explotaciones más modernas y, la mayoría por trabajadores temporales que deambulan por los campos en busca de ocupación.

En Honduras en la medida en que aumenta el tamaño de las fincas disminuye la intensidad de uso de los suelos en la agricultura y por lo general los latifundios están fincados en las tierras de mejor calidad.

En lo que a ganadería se refiere, las estadísticas revelan que:

En la finca Sub Familiar o minifundio hay sobrecarga de ganado un promedio de 6.1 cabeza de ganado por hectárea como consecuencia de --

(134) Mario Ponce Cámbar; Antecedentes y perspectivas de la Reforma Agraria en Honduras Artículo publicado por el Instituto Nacional Agrario Tegucigalpa D.C. Honduras 1974. P. 2

una evidente carencia de tierra de esta calidad.

En las fincas multifamiliares o latifundios hay sub utilización de las tierras presentando un índice promedio de 0.33 o sea una cabeza de ganado por cada 3 Has.

La información que se acaba de apuntar corresponde al año de --- 1974 cuando aún no entraba en vigencia la Ley de Reforma Agraria que ha asestado duros golpes a los latifundios sin que con ello se quiera significar que han sido resueltos los dos primordiales aspectos del problema agrario tales son: La desigual distribución de la tierra y la defectuosa utilización de la misma.

Sin embargo una de las últimas encuestas realizada en octubre de 1978 en relación con el número de familias que integran los grupos campesinos que formalmente tienen presentada su solicitud de adjudicación de tierras reveló que están compuestos por un total de 3, 535 familias, -- cifra que es relativamente pequeña pero que dotarlas de tierras presenta un grado de dificultad porque por lo general han señalado para la afectación tierras privadas que legalmente no lo son y por tanto el Estado no -- puede disponer de ellas y los campesinos no están dispuestos a trasladarse a otras tierras en donde sí es factible ubicarlos.

2.4 Formas de Explotación.

La economía hondureña es altamente dependiente del sector agrícola.

"Según los datos disponibles, que se refieren al año de 1972, la contribución de este sector a la formación del producto interno alcanza a 37%, -- mientras que del total de las exportaciones el 65% corresponde a productos agropecuarios no elaborados. Más importante aún, ... es el hecho de que 70% de la población está localizada en las áreas rurales del país y -- dependen directamente de las actividades agropecuarias. (135)

Es obvio que durante mucho tiempo, las actividades agrícolas seguirán constituyendo la principal ocupación de la mayor parte de la población, de manera que cualquier política de desarrollo que emprenda el Estado debe encauzarse necesariamente a organizar y fortalecer el campo si es que se desean resultados positivos.

Olvidemos por un instante el problema de la concentración de la propiedad de la tierra que ha tratado de erradicarse o por lo menos controlarse mediante las disposiciones legales que propenden por su fraccionamiento y avoquémonos exclusivamente al examen de la utilización de la misma.

Las grandes propiedades se ubican en las tierras de los valles que son las más fértiles y por tanto aptas para las actividades agrícolas. Sin embargo se observa que sus titulares orientan sus explotaciones hacia las pecuarias, lo que se traduce en un despilfarro del potencial productivo.

Las fincas de más de 350 Hectáreas solo participan con 4.6% del -- área dedicada a la realización de cultivos anuales o sea que la mayor ---

(135) Gerson Gomes., Reforma Agraria y Desarrollo Económico: El Caso de Honduras. Editorial PROCCARA. Tegucigalpa Honduras C.A. -- P. 19.

parte de la producción de granos básicos para mercado interno proviene de las fincas de tamaño familiar y subfamiliar. (136)

En el caso de los cultivos permanentes el fenómeno se repite aunque con menor intensidad, las fincas de menos de 35 Hectáreas contribuyen con más del 60% del área total dedicada a estos productos.

Una última consideración sobre la forma de explotación en estas fincas de mayor tamaño es la referente a que la elevada disponibilidad de tierra y la posibilidad de explotar el notable excedente de mano de obra agrícola existente, favorece la utilización de prácticas extensivas de explotación, cuya economicidad, desde el punto de vista privado, desestimula la adopción de tecnologías más modernas.

Las fincas de menor tamaño o familiares en buena parte se ubican en tierras no aptas para la explotación agropecuaria lo que origina un fenómeno de sobre explotación cuya consecuencia es la destrucción del recurso natural por la erosión y por la pérdida irreversible de su capacidad productiva. No obstante, más del 80% de la superficie dedicada a cultivos anuales en todo el país proviene de este sector.

La situación en los minifundios es diversa, sucede a menudo que muchas de las fincas no son propiedad de las familias que en ellas trabajan, puesto que en ciertos casos se trata de subdivisiones de una misma

(136) Gerson Gomes; Reforma Agraria y Desarrollo Económico... Ob. Cit. P. 32.

propiedad arrendadas por campesinos o entregadas a éstos para su explotación de acuerdo a otras modalidades contractuales, sin descartar la posibilidad de que también existan en tierras nacionales y ejidales que por lo general se ubican en zonas carentes de infraestructura vial y por ello mismo menos integradas a los circuitos internos de la economía nacional.

En este sector la escasa capacidad económica de las unidades productivas determinada por la insuficiencia de tierras, limita las posibilidades de adopción de formas tecnológicas razón por la cual se continúan utilizando los instrumentos de cultivo rudimentario tales como: el bordón, el machete, el arado de bueyes y el azadón.

La mayor parte de estas fincas no producen un excedente monetario que les permita adquirir los insumos y la asistencia técnica necesarias para el mejoramiento y rendimiento agrícola.

Otro fenómeno de graves consecuencias producto de las formas de explotación consiste en el desplazamiento de los campesinos hacia las tierras marginales principalmente hacia las zonas montañosas cuya vocación es fundamentalmente forestal, la utilización de tales tierras en actividades agrícolas conduce a la postre a la destrucción del recurso.

En la actualidad con la política del gobierno de incorporar a los campesinos al proceso productivo de la nación se ha operado un cambio en el sistema de explotación, mediante la puesta en práctica de programas de

desarrollo agrario, distinguidos con la denominación de "Sector Reformado".

El Sector Reformado está constituido por grupos campesinos dotados de tierra que tienen como común denominador el trabajo en forma colectivas. Finalmente el hombre del campo hondureño ha comprendido sobre la base de su propia experiencia, que la tierra puede ser una posible solución a sus problemas en la medida en que abandone las explotaciones individuales.

Para la operabilidad del citado sector se divide a los grupos campesinos en orden a la prioridad con que son atendidos por el organismo ejecutor de la Reforma Agraria, que tiene la responsabilidad de administrar y coordinar los mismos. Así tenemos:

- A) Grupos de desarrollo rural concentrado.
- B) Grupos de consolidación; y
- C) Grupos restantes del sector reformado.

En el Sector de Desarrollo Rural Concentrado, se engloban los llamados "Proyectos", formados por la reunión de varios grupos campesinos asentados en las zonas de Reforma Agraria, es decir en aquellos lugares en donde las tierras son de buena calidad y están dotadas de un mayor grado de infraestructura.

En dicho sector se concentran los recursos, inversiones y servicios

para crear zonas de desarrollo regional integral. Funcionan actualmente dentro de este sector doce proyectos con diversificación de cultivos que responden a una agricultura planificada del Gobierno.

El Sector de Consolidación está compuesto por los grupos dotados de tierra que tienen potencialidad organizativa y productiva a los que se les proporcionan medios para el mejoramiento y diversificación de la producción, así como la asistencia comunitaria pero la intervención del Gobierno no es tan completa como en el caso anterior.

El resto del Sector Reformado es el constituido por los grupos campesinos que por la falta de recursos y de capacidad operacional no son atendidos integralmente.

La asistencia institucional se limita al apoyo crediticio y organizativo.

Debe destacarse que la concentración de esfuerzos en áreas determinadas es concordante con la capacidad operacional y la disponibilidad de recursos del sector público, lo cual no permite una atención global al Sector Reformado.

El sistema referido ha sido blanco de ataques por parte de los libre pensadores que consideran que el Estado no debe proveer a todo por sí mismo, so pena de incurrir en la falsa imagen de un "Estado Providencia". Antes bien debe sostener y favorecer la iniciativa y actividad de los cam-

pesinos estén o no agrupados y solo cuando a pesar del apoyo oficial, estos sean incapaces de alcanzar los fines previstos, puede y debe resolver el Estado lo que exigen el bien común a manera de "suplente".

La realidad de las cosas es que si el Estado, abandona su actual -- postura intervencionista en todo el proceso productivo del Sector Reforma y específicamente del Sector de Desarrollo Rural Concentrado, el sistema se convertiría en un verdadero desastre y por ende en un desatino -- de la política gubernamental en materia agraria.

PROYECTOS QUE COMPRENDE EL SECTOR RURAL CONCENTRADO

Proyecto	Cultivo	Organización
1. - Islétas	Banano	Empresa Asociativa
2. - Finca 3	Banano	1 Cooperativa
3. - San Manuel	Caña de Azúcar	22 Cooperativas
4. - Guaymas	Palma de Aceite	32 Cooperativas
5. - Puerto Arturo	Ganadería	12 Cooperativas
6. - Guanchía	Banano, Caña y Plátano	8 Cooperativas
7. - La Masica	Cacao, Palma de aceite y cítricos	18 Cooperativas
8. - Aguan	Palma de Aceite, - Cítricos y granos - básicos	84 Cooperativas
9. - San Bernardo	Algodón, Ajonjolí, - Maíz y Sorgo	26 Cooperativas
10. - Monjarás y Buena Vista	Caña, Algodón, <u>Me</u> lón y Ajonjolí	8 Cooperativas
11. - O. L. A.	Caña de Azúcar	Lotes de familia - organizados en 2 - Cooperativas
12. - Proyecto de la Zona Sur	Marañón	62 Cooperativas

CONCLUSIONES

- PRIMERA. - Entendemos por Legislación Agraria el conjunto de normas jurídicas que regulan todo lo relativo a los sistemas de tenencia y explotación de la tierra y la cuales pueden encontrarse plasmadas tanto en el texto Constitucional como en las normas secundarias, reglamentos, acuerdos, decretos etc.
- SEGUNDA. - Tanto en Honduras como en México, países eminentemente formalistas por cuanto no se rigen por el Derecho Consuetudinario, han elaborado en diversas épocas, una legislación exclusivamente agraria que tiene tradición y que actualmente sirve para resolver los problemas de ambos países.
- TERCERA. - En Honduras y en México la Legislación Agraria ha instituido el Derecho Agrario como una disciplina autónoma ya que tiene sus propios objetos, sujetos y fines a través de los cuales se pretende no solo la explotación de la tierra sino la dignificación del hombre del campo, por lo que está imbuida de un sentido de Justicia Social.
- CUARTA. - En Honduras y en México las Leyes de carácter agrario comprenden preceptos de derecho sustantivo y de carácter adjetivo en forma más o menos sistematizada.

- QUINTA. - Tanto en México como en Honduras la inexacta interpretación y aplicación de las Leyes de la materia y la inmoralidad que en ocasiones ha privado en los procedimientos de aplicación son una rémora para la realización de los fines de la Reforma Agraria de ambos países.
- SEXTA. - La Reforma Agraria mexicana y hondureña diferenciada en su contenido de acuerdo a las peculiaridades históricas, se plantea como: Instrumento vital de la política de desarrollo del país y como intervención deliberada del Estado que pretende satisfacer dos tipos de necesidades es una, la de hacer efectiva la contribución del sector agrícola al desarrollo de la economía social y es la otra la de eliminar la injusticia social en el agro. Habida cuenta de que no pueden divorciarse los fines sociales de los fines económicos del Estado.
- SEPTIMA. - Por tanto en México como en Honduras se ha dado importancia preponderante al fraccionamiento de los latifundios para darle una mayor funcionabilidad a la propiedad. Es así como en ambos países los latifundios son considerados como inmorales y por lo mismo inconvenientes.

- QUINTA. - Tanto en México como en Honduras la inexacta interpretación y aplicación de las Leyes de la materia y la inmoralidad que en ocasiones ha privado en los procedimientos de aplicación son una rémora para la realización de los fines de la Reforma Agraria de ambos países.
- SEXTA. - La Reforma Agraria mexicana y hondureña diferenciada en su contenido de acuerdo a las peculiaridades históricas, se plantea como: Instrumento vital de la política de desarrollo del país y como intervención deliberada del Estado que pretende satisfacer dos tipos de necesidades es una, la de hacer efectiva la contribución del sector agrícola al desarrollo de la economía social y es la otra la de eliminar la injusticia social en el agro. Habida cuenta de que no pueden divorciarse los fines sociales de los fines económicos del Estado.
- SEPTIMA. - Por tanto en México como en Honduras se ha dado importancia preponderante al fraccionamiento de los latifundios para darle una mayor funcionabilidad a la propiedad. Es así como en ambos países los latifundios son considerados como inmorales y por lo mismo inconvenientes.

- OCTAVA.- En México como en Honduras la pequeña propiedad agrícola y ganadera surge como consecuencia de un mandato de la Ley es una Institución cuyo respeto en México se condiciona a que este en explotación mientras que en Honduras se exige que tal explotación sea personal y eficiente cumpliendo así con la máxima de que "La posesión de la propiedad se justifica con el trabajo".
- NOVENA.- En Honduras no existe pequeña propiedad forestal en virtud de que se estima que siendo una riqueza nacional es el Estado a quien corresponde su racional explotación para velar por la conservación de la ecología como base de la agricultura.
- DECIMA.- En México como en Honduras los Terrenos Nacionales se destinan a la satisfacción de las necesidades agrarias de los grupos campesinos, pero en ambos países se dejan a salvo los derechos adquiridos por ocupantes a condición de que se acrediten ciertos requisitos que las respectivas leyes agrarias especifican.
- DECIMA PRIMERA.- En México el ejido es una Institución Jurídica de carácter socioeconómico cuyo propietario es el núcleo de población. Se trabaja en forma individual, también en cooperativas o bajo el sistema colectivo y los hay agrícolas, ganaderos, forestales y mixtos.

**DECIMA
SEGUNDA. -**

Serfa de utilidad tanto de carácter organizativo, cultural -- como económico y para afianzar la solidaridad social que en Honduras se instituya en las cooperativas y Empresas Asociativas la parcela Agro Industrial para la mujer familiar de los socios.

**DECIMA
TERCERA. -**

En México existen aproximadamente 30,000 ejidos con -- 2,839,247 beneficiarios teniendo en su poder un 26% de las 30,000,000 de hectáreas cultivables del país. En Honduras existen 936 Cooperativas y una Empresa Asociativa en donde impera el sistema colectivo de trabajo con rendimientos.

**DECIMA
CUARTA. -**

En México el problema de la falta de la tierra dá lugar a -- 3,500,000 campesinos sin tierra, en Honduras no existe un problema crónico de falta de tierras pero si es necesaria -- una redistribución paulatina que puede lograrse mediante -- una reestructuración de los mecanismos de entrega implantando ciertas formas legales operantes en México que he -- tratado de describir en detalle.

BIBLIOGRAFIA.

- BURGOA, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A.
México, 1976 2da. ed.
- CHAVEZ, Padrón Martha
EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO
Editorial Porrúa S. A.
México, 1970 2da. ed.
- CHAVEZ, Padrón Martha
EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS
Editorial Porrúa S. A.
México, 1971 1a. ed.
- GOMES, Gerson
REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO:
EL CASO DE HONDURAS
PROCCARA
Honduras C.A.
- IBARROLA, de Antonio
COSAS Y SUCESIONES
Editorial Porrúa S.A.
México 1972 3a. ed.
- LEMUS, García Raúl
DERECHO AGRARIO MEXICANO (SINOPSIS HISTORICA)
Editorial Limsa
México 1978 2da. ed.
- LEMUS, García Raúl
PANORAMICA VIGENTE DE LA LEGISLACION AGRARIA
MEXICANA
Editorial Limsa
México 1972

LOPEZ, Rosado Diego
HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO
Textos Universitarios UNAM
México 1968 1a. ed.

MEJIA, Medardo
HISTORIA DE HONDURAS TOMO I
Editorial Andrade
Honduras C.A. 1969 1a. ed.

MENDIETA, y Núñez Lucio
EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO Y LA LEY FEDERAL
DE REFORMA AGRARIA
Editorial Porrúa S.A.
México 1977 14a. ed.

MENDIETA, y Núñez Lucio
EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL
Editorial Porrúa S.A.
México 1975 4a. ed.

MENDIETA, y Núñez Lucio
EL CREDITO AGRARIO EN MEXICO
Editorial Porrúa S.A.
México 1977 2a. ed.

MENDIETA, y Núñez Lucio
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AGRARIO
Editorial Porrúa S.A.
México 1975 3a. ed.

MENENDEZ, Hernández José
PROBLEMATICA JURIDICA DE LAS REFORMAS AGRARIAS
INTEGRALES
Ediciones Cultura Hispánica
Madrid 1971

- MORLEY, Sylvanus G.**
LA CIVILIZACION MAYA
Fondo de Cultura Económica
México 1975 5a. reimp.
- ROJINA, Villegas Rafael**
COMPENDIO DE DERECHO CIVIL TOMO II
Editorial Porrúa S.A.
México 1976 8a. ed.
- SERRA, Rojas Andrés**
DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II
Editorial Porrúa S.A.
México 1974 6a. ed.
- SILVA, Herzog Jesús**
EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA
Fondo de Cultura Económica
México 1964 2a. ed.
- TENA, Ramírez Felipe**
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1800-1976
Editorial Porrúa S.A.
México 1976 7a. ed.
- VALLEJO, Antonio R.**
GUIA DE AGRIMENSORES O SEA RECOPIACION DE
LEYES AGRARIAS
PROCCARA
Honduras C.A. 1971

DOCUMENTOS

APUNTES SOBRE HISTORIA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE HONDURAS.

Ramón Ernesto Cruz
Imprenta López y Cía.
Honduras C.A. 1955

ARTICULO SOBRE ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN HONDURAS.

Mario Ponce Cambar
Honuras C.A. 1974

V CENSO AGRICOLA GANADERO Y EJIDAL 1970

Dirección General de Estadística
Secretaría de Industria y Comercio
México 1975

LA NUEVA LEY AGRARIA. ANTECEDENTES

Narciso Bassols
México 1927

LAS GARANTIAS Y LOS PRINCIPIOS SOCIALES EN LA CONSTITUCION DE HONDURAS DE 1957.

Edgardo Paz Barnica
Tesis de Grado
Honduras C.A. 1963

MANUAL DE COOPERATIVAS DE REFORMA AGRARIA

Carlos Tovar
PROCCARA
Honduras C.A. 1977

DISCURSO pronunciado por la Dra. Martha Chávez Padrón, en representación del Lic. Augusto Gómez Villanueva, en la reunión de nacionaleros efectuada en las Oficinas de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, Abril 22 de 1974.

LEGISLACION MEXICANA

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Sexagésima Tercera Edición
Editorial Porrúa S. A.
México 1978**

**Ley de Expropiaciones
Apéndice No. 13 Constitución Política Mexicana con reformas
y adiciones al día
Ediciones Andrade
Décima tercera edición 1969**

**Nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y Exposición ---
Presidencial de motivos que funda las reformas aprobadas.
Colección Moderna de Leyes y Decretos
México 1940**

**Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos 1942
Colección Jurídica
Editorial Olimpo
México 1970**

**Ley General de Bienes Nacionales
Apéndice No. 7 Constitución Política Mexicana con Reformas y
adiciones al día.
Ediciones Andrade
Décima tercera edición 1969**

**Ley de Crédito Rural
Leyes y Códigos de México
Colección Porrúa
Décimo séptima edición Méx. 1978.**

**Ley Federal de Reforma Agraria Comentada
José Hinojosa Ortíz
México 1977**

Ley Federal de Reforma Agraria comentada
Manuel Hinojosa Ortíz
México 1972

Ley Federal de Reforma Agraria Comentada
Martha Chávez Padrón
Editorial Porrúa S. A.
México 1971

Ley Federal de Reforma Agraria Comentada
Raúl Lemus García
Editorial Limsa
México 1971

LEGISLACION HONDUREÑA

Constitución Política de 1965
Talleres tipo litográficos nacionales Aristón
Honduras C.A.

Constitución Política de 1957
Recopilación de Leyes Administrativas Tomo I
(Ramos de Gobernación, Justicia y Relaciones Exteriores)

Constitución Política de 1936
Talleres Tipo litográficos "Aristón"
1949 Honduras C.A.

Ley de Expropiación Forzosa de 1914
Recopilación de Leyes Administrativas Tomo I

Ley de 19 de Marzo de 1829
Gaceta de Gobierno No. 6 Agosto de 1930

Ley Agraria de 1924
Publicación del Instituto Nacional Agrario 1976

Ley Agraria de 1936
Leyes Constitutivas
Talleres tipo litográficos "Aristón"

Decreto Ley Número 8
Publicación del Instituto Nacional Agrario 1973

Plan Nacional de Desarrollo
Publicaciones PROCCARA

Plan Nacional de Reforma Agraria
Publicaciones PROCCARA

Ley de Reforma Agraria - Decreto Ley Número 170
Diario La Prensa publicación de 6 de Enero de 1975.