

662
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA REFORMA AGRARIA Y LA
CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

BEATRIZ MARTHA PACHECO ANAYA

México, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1.- ANTECEDENTES	1
1.1.- La organización agraria en México en la época precortesiana.....	1
1.2.- La tenencia de la tierra en la época colonial y durante el movimiento de independencia.....	5
1.3.- Evolución de la propiedad agrícola en el México independiente....	14
CAPITULO 2.- INFLUENCIA DE LA REVOLUCION DE 1910 EN EL REGIMEN AGRARIO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.	28
2.1.- Consideraciones generales.....	28
2.2.- El Plan de Ayala. La Ley del 6 de enero de 1915. El artículo 27 constitucional y su reglamentación antes del 6 de enero de 1992.....	31
CAPITULO 3.- LA REFORMA AGRARIA Y SU EVOLUCION	46
3.1.- Régimen Cardenista (1934-1940)...	50
3.2.- Régimen de propiedad y formas de organización en la Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971.....	56

CAPITULO 4.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO BASE DE LA ETAPA ORGANIZATIVA DE LA REFORMA AGRARIA.....	64
4.1.- Generalidades.....	64
4.2.- Reforma al artículo 27 constitu-- cional el 6 de enero de 1992.....	82
C O N C L U S I O N E S	103
B I B L I O G R A F I A.....	107

I N T R O D U C C I O N

A poco mas de ochenta y un años del inicio de la lucha armada de 1910 en México, surgen inquietantes varias interrogantes: ¿Qué ha pasado con los principios de la revolución mexicana?, ¿Qué se ha logrado con su fundamental triunfo: la Reforma Agraria?, ¿Qué ha sucedido con los postulados constitucionales?

El presente trabajo no pretende dar respuesta a estos cuestionamientos, pero sí trata de realizar en forma sencilla una evaluación de lo que ha sucedido en el campo y con el campesino desde antes de la revolución y después de la esperada reforma agraria, trato de recopilar, lo que a mi criterio destaca. Los ideales de la revolución han sido deformados y hoy a gran distancia podríamos decir que los únicos que ha ganado son, precisamente aquéllos quienes han traicionado y desvirtuado sus ideales, aquéllos que tomando como estandar te los principios de la revolución se han enriquecido entre ellos estan los llamados neolatifundistas, que continúan explotando al campesino, pero con modernización.

Nuestros legisladores han creado leyes que de ser respetadas, realmente protegerían, no solo al campesino, sino a la sociedad en general y sobre todo a los recursos naturales, de dónde proviene la alimentación para todos.

La reforma agraria, ha sido frenada, planteada y ejecutada en forma equivocada, en contra del espíritu revolucionario de sus precursores y la solución del problema del campo, poco ha avanzado y no sólo eso, sino que han surgido nuevos factores que han incrementado su problemática. No podemos ignorar que su atención es prioritaria y que precisamente en el campo es dónde vamos a encontrar la respuesta y la solución a la crisis económica que durante varios años ha afectado a nuestro país.

El problema del agro es un tema abordado en múltiples ocasiones, en todas las épocas y en todas las naciones, ha sido motivo de descontento social, de luchas, bandera de grupos con diversos ideales, de tal manera que podemos afirmar que en la evolución de la humanidad ha sido el problema de mayor importancia, debido a que como antes lo mencioné de la tierra provienen los elementos de subsistencia del hombre.

Recientemente y ya casi al terminar este trabajo, en el cual inicialmente pretendía proponer una reforma al artículo 27 constitucional, para adecuarlo a la realidad actual, se publicó el 6 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de fecha 3 del mismo mes y año mediante el cual se reforma, adiciona y deroga algunas fracciones de este precepto constitucional. Por este motivo en el capítulo cuarto se encuentra un estudio comparativo entre el —

texto del artículo anterior y el actual, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Asimismo se hace un análisis breve de estas reformas, aunque considero que la -- problemática agraria y su solución no dependen únicamente de una reforma legislativa, sino de reconocer ampliamente la -- problemática del campo, evaluar en todos sus aspectos la mis ma y plantear y ejecutar soluciones tendientes a lograr un desarrollo integral en los aspectos sociológicos, económicos y productivos.

CAPITULO 1
ANTECEDENTES

1.1 LA ORGANIZACION AGRARIA EN MEXICO EN LA EPOCA PRECORTE SIANA.

El mundo indígena anterior a la conquista se encontraba constituido por una sociedad bien estructurada que habia superado la época en que vivían organizados en tribus y esta ba dividida en clases sociales: nobles o principales, que -- comprendían a los sacerdotes y guerreros y la gente del pueblo o plebeyos. Así pues, también se advierten divisiones o modalidades en cuanto al régimen de propiedad o posesión de las tierras, siendo así como encontramos en la historia de México el origen de la propiedad individual y la comunal.

En primer término nos referiremos a la propiedad comunal, mencionando al calpullalli, nombre que se le dió a las tierras que correspondían al calpulli, las cuales se encontraban divididas en parcelas, mismas que eran entregadas a los jefes de familia, que formaban parte del calpulli, a fin de que las explotaran. Estas tierras tenían las características de que no podían ser enajenadas y debían mantenerse en constante explotación, en caso contrario, perdían las tierras, de igual manera sucedía si se trasladaban a vivir a otro barrio.

Otra característica de las calpullalli fue el derecho a heredarlas, pues gozaban de ellas durante toda la vida, pasando a sus herederos en caso de muerte y para el caso de no existir sucesión, las tierras volvían al común del calpulli y se entregaban bajo las mismas condiciones a otro habitante del barrio.

Cuando existía calpullalli vacante, se podía dar en arrendamiento a otra persona, condicionando esta operación a que los frutos se dedicaran a cubrir las necesidades del calpulli.

Es indiscutible que el calpulli constituyó la base de la organización social del pueblo azteca y ha sido considerado como una unidad social, económica y religiosa, militar y política, por lo que se habla del calpulli como la unidad social mesoamericana típicamente autosuficiente en la que se dieron todas las condiciones básicas para la producción.

Por lo que se refiere a la propiedad privada, las tierras a las que se les dió esta categoría se les denominó pillalli, que eran las tierras que les correspondían a la nobleza y a aquéllos que aún sin ser nobles se les asignaba la tierra por sus hazañas en las guerras. También como propiedad privada se conoció el tecpillalli que era la tierra de los individuos de ilustre cepa, posesiones antiguas que heredaban los hijos de sus padres.

La característica primordial de la propiedad privada, fue la de poder enajenar la tierra libremente, con la única limitación de no hacerlo en beneficio de la gente del pueblo.

También existieron las tierras que eran administradas por el estado, entre las que encontramos las siguientes:

-Tierras de los templos o teopantlalli, cuyo usufructo era destinado a cubrir los gastos de la clase sacerdotal.

-Tlatocamilli, tierras destinadas al señor, su usufructo era para sufragar los gastos de palacio.

-Tecpantlalli, que fueron usadas para cubrir las necesidades de los servidores de palacio.

-Tierra de los jueces, destinada precisamente a pagar los gastos de los jueces.

-Milchimalli y cocalmilli, destinadas para cubrir el -
avituellamiento durante las guerras.

-Las yaotlalli, que eran las ganadas a los enemigos -
por guerras.

Esta clase de tierras eran labradas por mayeques o -
siervos, siendo así como existió el peonaje por la ocupación
que los nobles hacían de los plebeyos, mediante el pago de -
un jornal o recompensa en productos. Asimismo existió la --
aparcería mediante la cual los aparceros o medieros daban a

los nobles, dueños de la tierra, la mitad de lo que producían y de esta manera disfrutaban la cosecha sin el menor esfuerzo.

Además de los trabajadores citados existieron los esclavos, que constituían el nivel social inferior y también trabajaban en la explotación del campo. Los individuos se incorporaban a la esclavitud por contrato de venta que hacían de sus servicios, por condena de los jueces, o bien por caer prisioneros en la guerra.

La agricultura fue la base de la economía del pueblo mexicano, tarea extraordinariamente penosa debido a que los únicos instrumentos de labranza con que contaban era la coa o bastón plantador y el huictli o para remover la tierra. Cultivaron principalmente el maíz, que fue la base de su alimentación. Así como el chile, el frijol, cacao, pimienta, maguey y calabaza, entre otros.

De lo anterior podemos concluir que en la organización agraria de los aztecas - cultura que tuvo mayor trascendencia en el México Prehispánico, debido a su desarrollo y poderío económico, social y político - predominó la propiedad comunal, cuya explotación estuvo estructurada de la misma forma, es decir también existió la propiedad individual y ya desde entonces aparecen grandes propiedades territoriales en manos de unos cuantos, los reyes, sacerdotes, nobles y guerreros,-

propiedades que, desde luego no tenían las dimensiones que tendrían después de la conquista.

Es importante destacar la significación de la agricultura en el desarrollo económico del imperio azteca, pues ya desde esa época fue considerada como uno de los pilares de la economía y productora de satisfactores alimenticios.

Por lo que se refiere al ejido, algunos autores afirman que este fue la continuación del altepetlalli y que en España desde 1573 se conoció con tal denominación, siendo constituido por Felipe II en 1573, casi con las mismas características que existe en la actualidad, considerado como una porción de tierra, con diferentes extensiones situado afuera de los poblados, no pertenecían a individuos sino a poblados y no se podían enajenar.

1.2 LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA EPOCA COLONIAL Y DURANTE EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

En la colonia se observó que para los españoles la tierra representaba un medio de enriquecimiento y de adquisición de poder, por lo tanto su afán de apropiarse de grandes extensiones de tierra era ilimitado; en tanto que para los indígenas la tierra significaba un medio para satisfacer sus necesidades mas elementales, por lo que su deseo por obtener mas tierras fue limitado.

A la llegada de los conquistadores existían grandes extensiones de tierras baldías, las cuales se tomaron para hacer los repartimientos, teniendo como base la merced, que fue la donación de tierras con la que la Corona recompensaba los servicios y méritos de sus súbditos españoles, respetando por orden real las tierras de los indios. Sin embargo, pronto surgieron conflictos entre los pueblos indígenas y los españoles, ya que los favorecidos por las mercedes, en su afán de riqueza y poder se expandían, ocupando las tierras explotadas por los indios, no obstante que las disposiciones de los Reyes de España tendían a proteger la propiedad de los indígenas. Por su parte, los indios, trataban de defender las tierras que representaban su principal fuente de alimentación y la base de una posición económica que en cierta forma era independiente.

Para confirmar las mercedes reales, los Reyes expedieron la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, que estableció: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubierta y población de las Indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad que puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas..." (1).

(1) Sotelo Inclán Jesús.- Raíz y Razón de Zapata, Editorial FCE, México 1970. Pág. 32

El sistema de encomienda fue implantado por Cristóbal Colón ante el fracaso de recaudar e imponer a los indios tributos determinandos y para resolver el problema de desempeño del trabajo. La encomienda en Nueva España, se estructuró - de tal forma que resultaba muy atractiva para el español, ya que el trabajo de los indios se organizó proporcionando mayor rendimiento. Así pues, un grupo de indígenas denominados - "encomendados" eran asignados a un español llamado "encomendero", en esta institución ambos tenían derechos y obligaciones, los encomendados estaban obligados a trabajar al servicio del español y al pago de su tributo y el encomendero tenía la obligación de proporcionarles protección, organización, civilización y educación religiosa a través de un sacerdote o doctrinero. El encomendero también tenía deberes ante los reyes, de defender la tierra encomendada y de acudir al llamamiento del jefe militar.

La mayor parte de los encomenderos abusaron de sus derechos, les exigían a los indígenas altos tributos, les imponían fuertes trabajos y les daban malos tratos, haciendo caso omiso de sus obligaciones.

La encomienda no implicaba propiedad de la tierra, - como era el caso de la merced que estuvo considerada como forma de propiedad individual, la cual dió origen al latifundio de grandes dimensiones, de las mercedes la menor parte se - destinaba para usos agrícolas y el resto se utilizaba para la

cría de ganado mayor y menor.

Del latifundio se originaron graves problemas sociales, debido a que por diferentes procedimientos (esclavitud, encomienda) se encontraban sujetos una infinidad de peones a los que se les imponían obligaciones que los colocaban en situaciones lamentables que iban acumulando en las almas de los indios, el odio que la injusticia provoca. La ambición de los españoles por las tierras fue desmedida más por su afán de poderío, prestigio y enriquecimiento, que por el provecho de su explotación y cultivo.

Al inicio de la encomienda, ésta duraba por una o dos vidas, es decir generaciones, pues eran de padres a hijos de los encomendados. En el caso del encomendero, cuando éste - moría se extinguía la encomienda y los indios solamente quedaban sujetos al pago de tributos a la Corona; sin embargo, posteriormente, por costumbre, la encomienda se extendía a cuatro o cinco generaciones.

Existieron diversas razones para el sostenimiento de la encomienda, estas eran de tipo económico, político y religioso; ya que de esa institución dependía el sustento de los - españoles, el mantener sujeta la tierra y sometidos a los indios, así como para lograr y facilitar la evangelización de los conquistados.

Como consecuencia de los graves abusos, los frailes - realizaron diversas gestiones ante la Corona, en favor de los indígenas, gestiones que desafortunadamente no tuvieron gran éxito, debido a que vencieron el poder y los intereses de los conquistadores. Las innumerables cédulas y ordenamientos reales son las que evidencian el estado de miseria, esclavitud y trabajo en que se encontraban los indios después de la conquista.

En la Nueva España no existieron muchos latifundios en manos de la iglesia, pero sí poseían muchos bienes inmuebles, aunque no de grandes extensiones. A los bienes poseídos por las órdenes religiosas se les llamó de manos muertas, por no ser susceptibles de venta. Estos bienes se incrementaron - considerablemente durante la colonia, por las innumerables - donaciones que se hacían por fines piadosos en favor de la iglesia.

Como antes se mencionó, la Corona Española trató de proteger la propiedad indígena, fijando a los poblados un espacio denominado fundo legal que se medía por 600 varas, desde el atrio de la iglesia hacia los cuatro puntos cardinales - afuera del poblado. El fundo legal estaba destinado a las casas y solares de los indígenas. Además de estas tierras, los pueblos contaban con una extensión denominada ejido, situada a la salida de los pueblos, empleada para que pastaran los animales, era de uso común para todo el pueblo.

En los pueblos indígenas subsistió el régimen comunal para el aprovechamiento y explotación de la tierra, cubriendo así sus necesidades económicas y sociales; producían para su propia subsistencia y para cumplir con el tributo a las - autoridades españolas, pagándolo en muchas ocasiones en espe
cie.

Desde la ocupación de las tierras conquistadas la Coro
na impulsó con ordenanzas y licencias la introducción de cul
tivos europeos, entre los cuales podemos mencionar el trigo que se cultivaba en tierras templadas y que contaban con sis
temas de riego, ya que esta gramínea no podía ser cultivada en lugares irregulares de lluvias; la caña de azúcar también fue impulsada y pronto se convirtió en una incipiente industria, pues la Corona también protegía los campos cañeros, mo
linos e ingenios. Se continuó con el cultivo de maíz, conser
vándose como alimento básico, se siguió cultivando el maguey para la obtención del pulque y aprovechando las hojas para - hacer fibras y con ellas cuerdas.

A finales del siglo XVI, las posesiones de los españoles eran tan grandes y numerosas que no era posible establecer cuáles tierras correspondían a la Corona, cuáles a los - pueblos y cuáles eran susceptibles de adquisición legal, ante esta situación los Reyes de España dictaron diversas normas con el fin de organizar la titulación de las propiedades rús
ticas, dando origen a las composiciones, las cuales consis--

tían en la medición y demarcación de cada una de las propiedades, expidiendo la cédula correspondiente. Este procedimiento fue objeto de múltiples abusos, pues la Corona no realizaba las mediciones ya que resultaba muy honeroso para -- ella, por lo que confiaba en lo que manifestaban los terratenientes, que desde luego aumentaban sus extensiones territoriales a su libre conveniencia, despojando a los indios de sus propiedades, ya de por sí afectadas.

De esta forma, las tierras de los indígenas se fueron reduciendo al grado de que su extensión resultaba insuficiente para cubrir las apremiantes necesidades de sus habitantes, pues cada vez se estrechaba más el área de la tierra que podían cultivar, debido que se encontraban monopolizadas por las clases privilegiadas, por consiguiente el malestar de las clases desheredadas se incrementaba, empezaba a faltar lo necesario para vivir, ya que su trabajo únicamente servía para aumentar la riqueza de los privilegiados que poseían bienes de sobra.

En esta situación, debido a la injusta y desproporcionada distribución de las tierras, fuente de riqueza y propiedad de los pueblos, tuvo su origen el problema agrario.

Durante el siglo XVIII se manifiestan varios cambios : La encomienda empieza a extinguirse gradualmente, subsistiendo el peonaje, de la acumulación de tierras en una misma mano, surge la hacienda como símbolo de poderío y bienestar -

personal; el clero detenta grandes y numerosas extensiones - territoriales, emanadas del pago de diezmos y donaciones.

Bajo este marco de referencia, se inicia la Lucha de Independencia y ante estos sucesos el Gobierno Virreinal y la Corona, ofrecen a los inconformes proporcionarles las tierras y mejores tratos, pero nadie quiso confiar en esas promesas.

Los principales objetivos de la guerra de independencia fueron abolir la esclavitud y recuperar las tierras para el disfrute de los indios.

Durante el movimiento destacó el problema agrario y se buscó la solución al mismo; casi al inicio de la lucha, Don Miguel Hidalgo y Costilla, emitió un mandato en el que se -- mencionaba que "...se entreguen a los preferidos naturales - las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente - de los naturales en sus respectivos pueblos..." (2).

Entre los insurgentes se ha señalado a José María Morelos y Pavón, como el Primer Agrarista de México, debido a que atacó a la gran propiedad porque quería hacer un mejor reparto de la tierra y por ello las masas que lo seguían eran en su mayoría campesinos que anhelaban su liberación y recupe--

(2) Silva José D. Evolución Agraria en México.- B. Costa Amic Editor. México. 1969. Pág. 55

rar las tierras de las que habían sido injustamente despojados.

Durante este período, los Insurgentes emitieron diversas leyes y disposiciones entre las que podemos mencionar la Primer Acta de Independencia Mexicana, del 6 de Noviembre de 1813, la Constitución de Apatzingán dada el 22 de Octubre de 1814, que reconocía como derechos fundamentales la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad; el Plan de Iguala de 24 de Febrero de 1821 y la Segunda Acta de Independencia Mexicana del 22 de Septiembre de 1821. En todos estos documentos prevalecía la idea de la igualdad de los derechos -- para todos los mexicanos y por consiguiente mejorar la condición de clases desprotegidas; pero no obstante el espíritu de estas disposiciones y los anhelos de los caudillos insurgentes, la situación en el campo no varió, las grandes extensiones de tierra continuaron en pocas manos.

Al consumarse la independencia, las ideas y reformas sociales por las que se luchó, no tuvieron el éxito que ambicionaban, pues en el Plan de Iguala se conservaron las mismas condiciones para los intereses del clero y el mismo estado de la propiedad.

En resumen, durante la Epoca Colonial y la Independencia pocos fueron los progresos en beneficio del indígena y del campo, salvo el enriquecimiento de la agricultura con la introducción de algunas nuevas especies cultivables y técni-

cas para el cultivo, así como la cría de ganado y bestias de carga. La situación económica del pueblo era realmente angustiada, lo que provocaba un profundo odio hacia los españoles.

1.3. EVOLUCION DE LA PROPIEDAD AGRICOLA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Los estragos producidos por la prolongada Guerra de Independencia se reflejaron hondamente en todas las ramas de la economía del país, en el campo la producción agrícola y ganadera decreció debido al abandono que habían sufrido las tierras durante este período, la desigualdad social continuaba en las mismas condiciones, como antes de la Lucha de Independencia, subsistiendo el problema agrario.

Muchas fueron las disposiciones emitidas por la Junta Provisional Gubernativa y el soberano Congreso Mexicano, al inicio de la vida independiente de nuestro país, pero ninguna de importancia para la solución de los problemas de la tenencia de la tierra y explotación del campo. El Gobierno Republicano pretendió solucionar este problema a través de ordenamientos tendientes a colonizar tierras deshabitadas y el 18 de Agosto de 1824 se expide la Ley de Colonización que, entre otras disposiciones establecía: "Los terrenos colonizables son aquéllos, que pudiendo serlo, no pertenezcan a ningún particular, pueblo, ni corporación, siempre que no estén

comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, ni diez de los litorales". Los extranjeros gozarían de la exención de impuestos por concepto de su entrada en el país para establecerse por primera vez en la nación. Los mexicanos serían preferidos en el reparto de las tierras. Quedaba prohibida la reunión en una sola mano de la propiedad de más de una legua cuadrada, de cien varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero. Se prohibía asimismo el traspaso de las propiedades a manos muertas". (3)

El 8 de Octubre de 1824, se proclama y jura la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que fue un pacto de transacción entre lo nuevo y lo antiguo, que mantenía una -- irritante desigualdad y continuaba otorgando fueros al clero. En este ordenamiento fue evidente la carencia de disposiciones de carácter agrario que beneficiaran a las clases desprotegidas, pues a la luz de este ordenamiento se agravó el problema del campo y se incrementó la propiedad de tierras en manos de clero; sin embargo, cabe destacar que la Constitución marcó el inicio de la vida de México como República Soberana e Independiente.

(3) González de Cossío Francisco.- Historia de la Tenencia y Explotación del Campo. Tomo I. Talleres Litográficos de Color, S.A., México 1978, Segunda Edición, Pág. 133.

Se continuaba creyendo que a través de la colonización el problema de tenencia de la tierra se resolvería, por lo que con base en la Primera Ley de Colonización, los Estados emitieron diversas disposiciones tendientes a facilitar la colonización de terrenos baldíos y normar el repartimiento de tierras. El 6 de abril de 1830 se expidió una nueva Ley sobre Colonización, insistiéndose tanto en esta medida, que el 30 de Julio de 1831 la Secretaría de Justicia, expidió una circular autorizando se enviaran presidiarios a las nuevas colonias y se establecieran en las mismas indefinidamente, ésto a cambio de su libertad y pagándoles el costo del viaje.

En el año de 1839 se realizó una estadística militar dando gran relevancia a los datos de carácter agrícola y se concedió al Departamento de Oaxaca una habilitación de diez mil pesos para el fomento de la agricultura, hecho que resalta la importancia que siempre se le ha dado al campo y su explotación.

Por la importancia que ha tenido la agricultura, se consideró necesaria la creación de la escuela de agricultura para la formación y preparación de agrónomos que ayudaran, asesoraran y orientaran al agricultor, fundándose la primera el 2 de Octubre de 1843. La enseñanza en esta escuela se ocuparía del estudio de las diversas clases de terreno que existían, de los instrumentos de labranza, del cultivo y naturalización de los vegetales útiles, del análisis y estudio

de los abonos artificiales, de la experimentación para obtener mejores frutos y de la mejora e introducción de diferentes razas de animales, todo ello con el fin de dar a conocer y difundir los mejores métodos para los cultivos, con lo cual se propiciaría un aumento en la producción.

Durante esta etapa pocos fueron los progresos que se obtuvieron en el agro, la agricultura se desarrollaba con métodos - ajenos a los adelantos de la época, pues el sistema feudocolonial que imperaba en el país, impedía un mejor desarrollo, era necesario modificar la estructura del sistema de tenencia de la tierra y evitar la injusta distribución de la - misma.

El 25 de Junio de 1856, siendo Ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada, logró obtener la aprobación de la Ley de Desamortización de Bienes Raíces que sería más conocida - como Ley Lerdo y que tendría gran trascendencia por ser la - primera Ley que desamortizaba los bienes raíces de las corporaciones civiles y eclesiásticas, prohibiéndoles a las mismas, adquirir o administrar por sí bienes raíces, a excepción de aquellos inmuebles indispensables para el logro de sus fines; atacando con estas medidas la principal fuente de poder de la iglesia. Esta importante Ley estableció que las fincas que estuvieran arrendadas serían adjudicadas en propiedad a los arrendatarios, mediante el pago de un precio moderado y en cuanto a las fincas que no estuvieran arrendadas -

serían vendidas en subasta pública, de tal manera que quienes tenían grandes capitales adquirieron grandes extensiones de tierra, sobre todo los hacendados agrícolas y ganaderos y sólo las pequeñas propiedades pudieron ser adquiridas por agricultores de pocos recursos. No podemos dejar de reconocer que realmente se desaprovechó la ocasión, para lograr una mejor distribución de la propiedad territorial. Desde luego se afectó a los pueblos indígenas, pues las tierras comunales en usufructo familiar que detentaban los naturales se transformó en propiedad individual, que en muchas ocasiones llegó a parar en manos de los latifundistas en su afán de engrandecer sus propiedades, no obstante que el espíritu de la Ley del 25 de Junio fue de favorecer al pobre. La interpretación que se hizo de este ordenamiento por su ambigüedad, casi siempre fue en favor de los poderosos y en muchas ocasiones se presentó la necesidad de que las autoridades intervinieran y declararan que los bienes de los indígenas no deberían estar sujetos a esta Ley.

A pesar de la Ley desamortizadora, las instituciones eclesióásticas se negaron a vender sus propiedades y pocos fueron los casos de venta que se presentaron, debido a los gastos de adjudicación y a que el clero llegó al extremo de amenazar con la excomunión a quienes adquirieran las fincas arrendadas. Por esta situación, el 9 de Octubre de 1856 se ordenó la adjudicación gratuita a favor de los arrendatarios de las fincas cuyo valor no excediera de doscientos pesos.

Reunido el Congreso Constituyente en sesión del 23 de Junio de 1856, el Diputado Ponciano Arriaga, emitió su voto particular sobre la propiedad, manifestando que la Constitución deberfa ser la Ley de la tierra, que"... El derecho de propiedad consiste en la ocupación de la posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático... La reforma para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo, un nuevo código del mecanismo de la sociedad futura." (4)

En su notable discurso, Arriaga sentó las bases para una Reforma Agraria, solicitó al Congreso se expidiera una Ley Agraria que fijara los límites de la propiedad y estableciera disposiciones sobre la dotación de tierras y poblados. También expresó que el problema agrario debe de tratarse como un problema de carácter técnico y económico o de producción y no como un problema político, de no ser así el progreso y desarrollo del país se estancaría.

(4) González de Cossío Francisco.- Ob. Cit.- Tomo II. Pág.185.

Con motivo del voto de Arriaga y de otros constituyentes, los grandes latifundistas se dieron por agredidos, porque se atacaba el sagrado derecho de propiedad, ante esto -- protestaron y formularon una representación ante el Congreso.

Como consecuencia de los documentos que hemos mencionado, todo el país se encontraba en agitación, presentándose brotes de violencia y en ese contexto se promulgó la Constitución del 5 de Febrero de 1857, que en sus primeros artículos reconocía los derechos del hombre, las garantías de libertad, igualdad y seguridad, incorporaba el Juicio de Amparo, pero desconsideraba las atinadas y valiosas proposiciones que hicieran Ponciano Arriaga y otros constituyentes sobre la pequeña propiedad, como base de una mas justa distribución de la tierra y en general sobre la tenencia de la tierra.

La Constitución no solucionó los graves problemas sociales que afectaban al país, pues mas atendía al interés individual que al colectivo, dejaba sin protección a las clases desposeídas que continuarían siendo víctimas de los poderosos.

Respecto al campo, las únicas referencias indirectas, las encontramos en el Artículo 72, Fracción XXI que señalaba entre las facultades del Congreso "... Para dictar Leyes so-

bre naturalización, colonización y ciudadanía" y en la Fracción XXIV del mismo Artículo "Para fijar las reglas a que deben sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos". (5)

En el Artículo 27, se incluyeron los postulados esenciales de la Ley del 25 de Junio de 1856, ratificando la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas -- para adquirir bienes inmuebles, salvo los indispensable para sus fines y fue entonces cuando los ejidos quedaron excluidos de la desamortización, pero ya no pudieron subsistir como bienes comunales. La interpretación de este precepto de la Ley de Desamortización, favoreció el despojo de las tierras en perjuicio de los indígenas, ocasionando una nueva causa -- para el problema agrario en México.

La Ley sobre Nacionalización de los Bienes del Clero -- Secular y Regular, promulgada el 13 de Julio de 1859, establece un nuevo tipo de propiedad, constituyendo los bienes -- nacionalizados que correspondían a los bienes raíces que el clero hasta entonces había administrado, esto con objeto de privar al clero de su gran poder económico y social.

(5) López Gallo Manuel.- Economía y Política en la Historia de México. Ediciones El Caballito. México 1984. Vigésima Cuarta Edición. Pág. 129

El Maestro Gabino Fraga, en estudios sobre Derecho Agrario hace algunas reflexiones acerca de las disposiciones sobre nacionalización y considera que las mismas agravaban cada vez más los problemas que supuestamente deberían ser resueltos, ya que los latifundistas aumentaron aún más sus grandes extensiones de tierra, pues los ejidos debieron ser enajenados a precios miserables, obligando a sus poseedores a contratarse como peones de los latifundistas.

Poco tuvieron que agradecer los campesinos indígenas a la Constitución de 1857 y Leyes posteriores, pues la supuesta igualdad jurídica con la que se les trató de favorecer, no surtió efectos, pues se continuaban cometiendo despojos en su perjuicio; se incrementó el peonaje y quienes se incorporaban a éste, quedaban sujetos por deudas adquiridas mediante anticipos, a malos tratos y duros trabajos en las haciendas, o como obreros en las minas, ingenios, tiendas e industrias.

Durante la Reforma se denunciaron airadamente las implicaciones inhumanas del sistema agrario y se habló y planteó claramente la necesidad de una Reforma Agraria que remediara la situación de los peones, considerándolos con derecho a la tierra y al fruto de su trabajo. Se estimó que el individualismo era un obstáculo para el progreso de la Nación y llevar al cabo la Reforma, significaría hacer llegar al campo los mismos proyectos que se deseaban introducir en la

industria, el comercio y la minería.

En el gobierno de Maximiliano de Austria, la situación que prevalecía en el agro era sumamente preocupante y a pesar de que el Emperador concebía más objetivamente la realidad del país, mayores serían las dificultades para tratar de solucionar el problema.

Víctor Considerant, propuso a Aquiles Bazaine, Jefe Militar del Imperio que: "... si el Emperador Maximiliano quiere permanecer en México, debe suprimir el peonaje. Esta es la condición sine qua non. Adviértase que no afirmo que con esta condición permanecerá; pero lo que digo es que esta es la condición imprescindible para que tenga la posibilidad de permanecer y si, realizado ésto, tiene que marcharse, se irá por lo menos con honor y se habrá grabado su nombre ilustre en la historia..." (6)

En noviembre de 1865, Maximiliano emitió una disposición que eximía a los peones de las deudas contraídas con los hacendados y no se les podía hacer responsables de una suma mayor de diez pesos, se reglamentaba su jornada de trabajo y se prohibían las penas corporales. Estas medidas no modificaron la estructura feudocolonial, ni cambiaron -

(6) López Gallo Manuel.- Ob. Cit. Pág. 132

las condiciones del campesino, las medidas resultaron ineficaces y los Emperadores lamentaban su impotencia por redimir al campesino y sus anhelos por cambiar de estructura del país.

En la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de Julio de 1863, se considera como tales a todos los terrenos que no estuvieran dedicados a un uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma en forma honerosa o lucrativa a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos; limitaba las denuncias a 2,500 hectáreas de terreno baldío; se establecía el precio y otras reglas generales que sirvieron de base para el despojo de terrenos en perjuicio de numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, contrariando el espíritu de la Ley.

Esta Ley fue derogada por la Nueva Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, dictada por Porfirio Díaz el 26 de Marzo de 1894, la cual "consideró que los terrenos de la Nación, deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales". (7)

(7) Chávez Padrón Marta.- El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A.- México 1983.- Séptima Edición. Pág. 234

La nueva Ley de Baldíos de 1894 ya no impone como condición que el particular poblara y cultivara dichas tierras, cambiando nuevamente de la función social conferida a las leyes anteriores, a un derecho de propiedad absoluta. De igual manera un sólo individuo podía adueñarse de grandes extensiones de tierra, dejando a los pueblos indefensos para demostrar con títulos escritos la propiedad de la tierra, lo que en ese momento favorecía de manera absoluta a las compañías deslindadoras, de las que se hablara en la Ley de Colonización de 1875. Esta autorizaba los contratos de gobierno con empresas de colonización, concedía autorización para formación de comisiones exploradoras que llevaban al cabo la medición y el deslinde de tierras baldías y otorgaba permisos y concesiones para quienes medían y deslindaban un terreno.

Se creyó que a través de la colonización se fomentaría la agricultura y con ello el progreso y en lugar de ello se crearon grandes haciendas y crecieron las que ya existían. - Las compañías deslindadoras no sólo deslindaron las tierras baldías como lo establecía la Ley, sino también las de los pequeños propietarios, a quienes no les fue posible presentar títulos de propiedad, o bien cuando algún poderoso influente aspiraba a esas tierras, aquél era despojado y arrojado de sus propiedades.

La Ley del 15 de Diciembre de 1893 sobre Colonización, fue el punto de partida para el latifundismo porfirista; Ley

que coincide esencialmente con la anterior de Colonización - de 1875. Esta nueva Ley, con el pretexto de impulsar la producción agrícola, concedía una serie de prestaciones a colonos nacionales y extranjeros y con la promulgación de este ordenamiento se inicia el latifundismo porfiriano, ya que las compañías deslindadoras organizadas con fundamento en estas disposiciones cometían serios abusos. Llegando incluso al extremo de "medir de montaña a montaña, de llanura a cañada, incluyendo en su productiva tarea la medición de poblados y congregaciones" (8). El abuso de las compañías deslindadoras sólo se detenía ante la propiedad de los grandes hacendados.

Hacia 1877, surgió con mayor auge la agricultura latifundista productora de artículos de mayor rendimiento económico. La ganadería se incrementó y con ello la concentración agraria. El maíz, alimento básico, logró su rendimiento máximo, pero posteriormente decayó y se llegó a la necesidad de importarlo en 1892; también el trigo decreció en su producción llegándose a requerir su importación.

Al disminuir la producción del frijol, tuvo que permitirse su importación; del chicle y el arroz se consumía su producción casi totalmente en el país. El azúcar, algodón,

(8) López Gallo Manuel.- Ob. Cit. Pág. 251.

tabaco, cocoa y las oleaginosas tuvieron gran importancia - por la materia prima que de ellas se extraía y que era utilizada en el comercio y la industria.

En este período de 1877 a 1910, "con el crecimiento de la minería, agricultura, ganadería e industria, el comercio exterior creció en notables proporciones. De 40 millones - que se exportaban en 1877, llegó a 280 millones en 1910, no de metales preciosos, sino de productos semielaborados y mercancía de vario tipo". (9)

Los males que se derivaban de la concentración territorial repercutían en la agricultura y la producción de la misma disminuía al grado - como antes expresamos - de recurrir a la importación, en múltiples ocasiones.

El nivel de vida del campesino era deplorable, la explotación a que fue sometido fue creciendo durante la dictadura y podríamos considerar que fue el principal factor para el inicio de la revolución, pues la conducta de los hacendados hacia los peones cada día era más despiadada, los obligaban a trabajar de sol a sol, por el pago de un mísero salario que casi nunca les era entregado, pues ya lo debían al desconsiderado hacendado.

(9) León Portilla Miguel, Matute Alvaro y otros autores.- Historia de México.- Tomo VIII.- Salvat Editores de México, S.A., 1974. Pág. 285.

C A P I T U L O 2

INFLUENCIA DE LA REVOLUCION DE 1910 EN EL REGIMEN AGRARIO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

"... todos los hombres tienen dos necesidades biológicas fundamentales: nutrirse y reproducirse. Por lo que a la satisfacción de la primera necesidad se refiere, todo el mundo sabe que los satisfactores se derivan sin excepción de la tierra. De aquí que el problema de la tierra sea el problema de la alimentación. "Hay que adormir a la bestia para -- despertar al hombre", afirma un escritor de Oriente; y a la bestia se le aduerme dándole de comer". (10)

Y al campesino, a la bestia del campo no se le durmió, por lo que para salvarse del hombre y la explotación de la -- que eran víctimas el campesino mexicano se arrojó a la Revolución.

El Maestro Silva Herzog, en su ensayo "Hacienda y Revolución" hace alusión a la reflexión que Don Pablo Macedo, -

(10) Silva Herzog Jesús.- En Defensa de México.- Pensamiento Político 2.- CEESTEM.- Editorial Nueva Imágen.- México 1984.- Pág. 17.

quien fuera miembro distinguido del Partido Científico hiciera en 1902, en relación a los propietarios rurales: "Ejer- - cían también influencia, y por muchos conceptos incontrastables, a causa de su riqueza y de su alianza con el clero, -- los propietarios rurales ¿Qué hicieron de ella?... Por el - contrario en cada hacienda, en donde no era posible mantener al peón en una esclavitud de hecho peor que la de derecho, - por que ésta protege siquiera en algo al esclavo; en esas haciendas, se institufa la tienda de raya para arrebatar al -- bracero su mísero jornal a cambio de mercancías de ínfima calidad y a precios exorbitantes: a cambio de aguardiente y - pulque para embrutecerlos más... ni el Partido Científico, - ni el gobierno dieron un solo paso para mejorar las condiciones de vida del ochenta por ciento de los habitantes del -- país, para salvar de la miseria y del hambre a una raza infeliz y desgraciada. Fue menester que esa raza luchara por -- salvarse y rompiera las cadenas que la sujetaban y oprimían ... ¡Hambre total de los campos, de pan, de tierras, de jus- ticia y de libertad!'. (11)

La Revolución de 1910 aspiraba a la justicia básicamen- te en la sucesión presidencial, pero no se puede negar que - el verdadero factor de peso en este movimiento de emancipa--

(11) Lecturas Históricas Mexicanas.- Tomo IV.-Empresas Editó- riales, México 1969.- Pág. 42

ción nacional fue agrario, pues no debemos olvidar que la - distribución de la tierra en aquella época era por demás injusta, ya que el 97% de todo el territorio estaba en manos - del 1% de la población; los pequeños propietarios que representaban el 3%, poseían el 2%; de tal manera que el 96% de - la población restante gozaba de la posesión de 1% del territorio Nacional. Debido a tal situación la Revolución se perfiló como resultado de la necesidad de un cambio substancial en el aspecto económico y social, por ello el Programa del - Partido Liberal planteó serias y definitivas reformas, sobre todo en cuanto al agro.

La lucha revolucionaria tenía perfiles de amargura y - venganza, la personalidad de Emiliano Zapata lo resume positivamente, ya que deseaba la construcción de un país mejor; su objetivo era la tierra y en ningún momento se perdió en - elucubraciones ideológicas, nunca ignoró el porqué de su lucha y para quienes luchaba.

Como candidato a la Presidencia de la República, se - lanza Francisco I. Madero, enarbolando como bandera el Plan de San Luis del 5 de Octubre de 1910, entre cuyos postulados, estaban la declaración de nulidad de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República y el desconocimiento al Gobierno del General Díaz, Madero asume la Presidencia con carácter provisional, se inicia la Revolución armada el 20 de Noviembre de 1910, se declara el principio de "No --

reelección del Presidente y Vicepresidente de la República y quizás el postulado más importante lo encontramos en el tercer párrafo del Artículo Tercero, en el que se manifestaba - que debido a los despojos agrarios efectuados al amparo de - la mala interpretación de la Ley de Terrenos Baldíos se declararon sujetos a revisión los procedimientos respectivos, ya que se consideró de justicia la restitución de terrenos a sus antiguos poseedores a quienes se les había despojado en forma totalmente arbitraria.

2.2 EL PLAN DE AYALA. LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REGLAMENTACION.

El General Emiliano Zapata, tenía un sólo fin, que era el rescate de las tierras. Consideramos que él no encendió la Revolución, sino que lo arrastró. Históricamente se sabe que dentro de la paz y la ley suplicó, pidió y reclamó lo -- que era de su pueblo y no se le hizo justicia; no tuvo otro camino que el de las armas, por lo que salió de Anenecuilco rumbo a la Villa de Ayala a proclamar y a tratar de hacer -- valer su Plan Libertador del 28 de Noviembre de 1911.

Zapata percibió la miopía social de Madero y consideró la única forma de resolver el problema que la famosa Comisión Agraria Ejecutiva no deseaba resolver, porque afectaba sus - propios intereses, era levantándose en armas y de una manera

inequívoca plantea el sentir del campesino en el Plan de Aya la, que contiene los principios formulados para acabar con la tiranía y las dictaduras impuestas, desconociendo, en primer lugar a Francisco I. Madero como Presidente de la República y Jefe de la Revolución Libertadora.

En el Artículo Sexto de este Plan Zapatista se estableció que "... los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entraran en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

El Artículo Séptimo señalaba que "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura -- por estar monopolizada en unas cuantas manos las tierras, -- montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos o cam-

pos de sembradura o de labor y se mejore, en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".(12)

Concretando, el Plan de Ayala en primer término adicionaba el Plan de San Luis, creaba la pequeña propiedad individual, procuraba el mejoramiento y progreso del ejido, la dotación de ejidos y medidas de fomento al sector rural, se exigía una transformación en el orden social y económico, es decir, demandaba enérgicamente la Reforma Agraria.

Los Jefes y Oficiales del Ejército Libertador, ratificaron el Plan de Ayala el 19 de Junio de 1914, aplicando -- aquellos principios que hacían falta por tratarse de una nueva situación creada por el derrocamiento del Maderismo y la implantación de la dictadura huertista; reclaman que la parte relativa a la cuestión agraria, establecida en el Plan de Ayala, queden elevados al rango de preceptos constitucionales.

Don Luis Cabrera, formula el Decreto Preconstitucional del 6 de Enero de 1915, que es promulgado por Venustiano -- Carranza. Esta Ley agraria expone básicamente que es de justicia que se restituyan las tierras a aquellos pueblos que pudiesen adquirirlos en propiedad a través de la compra-venta o bien que existiera una verdadera necesidad de tenerlas; de

(12) Silva José D.- Ob. Cit.- Pp 81 a 88.

esta manera, las tierras ejidales serían una propiedad en común, con la superficie necesaria para el cultivo, pastoreo y en general para cubrir las necesidades de los campesinos, liberándolos de la servidumbre económica.

Se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes que pertenezcan a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades, hechas por las autoridades estatales, contraviniendo lo establecido por la Ley del 25 de Junio de 1856; también se consideraron nulas las concesiones y ventas de tierras hechas ilegalmente por Autoridad Federal, a partir del 1° de Diciembre de 1870, declara nulas las diligencias de apeo y deslinde efectuadas por Compañías deslindadoras, - por autoridades locales y federales, en la fecha antes señalada, en caso de haber invadido ilegalmente tierras, aguas y montes de los poblados o comunidades. Del Artículo Cuarto - al Doce del Decreto de referencia, se establece que para la resolución de las cuestiones agrarias y de conformidad con el programa político de la Revolución, se crea la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se requieran, señalando las facultades que correspondían a cada una de estas autoridades.

Las solicitudes para restituir tierras y dotar de las mismas a ejidos, tenían que ser presentadas ante los Gobernadores o ante los Jefes Militares que estuvieran previamente

autorizados para tal efecto, el procedimiento establecido - fue muy sencillo: el pueblo solicitante debería dirigir su - petición al Gobernador en los Estados o a las autoridades po - líticas en el caso del Distrito Federal, en caso de guerra o por falta de comunicaciones podrían dirigirse al Jefe Mili- - tar autorizado. Tratándose de restitución se acompañaban - los documentos para acreditar su derecho; si la resolución - resultaba favorable, los Comités Particulares Ejecutivos lle - vaban a cabo el deslinde correspondiente y la entrega de los terrenos, tomando siempre en consideración la opinión de la Comisión Local Agraria.

La Comisión Nacional Agraria tenía como facultades apro - bar, modificar o rectificar las resoluciones de la Comisión Local Agraria y emitir un dictámen que debía turnar al Ejecu - tivo de la Unión, quien era el único autorizado para expedir los títulos definitivos de propiedad.

A los interesados que resultaran perjudicados con la resolución presidencial se les otorgó la posibilidad de acu - dir a los tribunales, dentro del término de un año contado a partir de la fecha de emisión de la resolución. Si la sen - tencia fuera favorable a sus intereses, los afectados podían solicitar indemnización dentro del mismo término, perdiendo todo derecho al vencimiento de tal plazo.

El Maestro Mendieta y Núñez, en relación a esta Ley, - nos dice que "...el carácter provisional de las dotaciones y

restituciones era el punto débil de la Ley, porque dejaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados. En tal virtud que por decreto de 19 de Septiembre de 1916, se reformó la Ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve al cabo providencia alguna en definitiva sin que -- los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictámen de la misma por el Ejecutivo".(13)

Respecto al decreto en estudio el Maestro Jesús Silva Herzog sostiene que "La celeberrísima Ley consta de nueve -- considerandos y doce Artículos de enorme interés y trascendencia. Para nosotros la trascendencia y el interés estriban no sólo en la justificiación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos -- los pueblos sin tierra, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, la tesis de que todos los individuos por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia; por supuesto siempre que ellos -- realicen funciones productivas". (14)

La multicitada Ley fue reformada en varias ocasiones y llegó a desaparecer de la Legislación Agraria con la reforma

(13) Mendieta y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A.- México 1971.- Décima Primera -- Edición. Pág. 129.

(14) López Gallo Manuel.- Ob. Cit.- Pág. 360.

del Artículo 27 Constitucional, llevada al cabo el 1^a de Enero de 1934.

Diversos autores han calificado esta Ley de imperfecta e inadecuada para algunas regiones del país, sin embargo, no podemos pasar por alto que es la primera Ley Agraria que sirve como punto de partida de la Reforma Agraria.

Al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el 1^a de Diciembre de 1916, se trató de suprimir la división provisional de los terrenos afectados, ya que producía inseguridad durante algún tiempo, que podía ser prolongado y se establece una reforma al Artículo 27 de la Constitución de 1857, consistente en que "la declaración de utilidad pública sea hecha por la autoridad judicial, la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata...". (15)

Don Venustiano Carranza había propuesto reformas a la Constitución mencionada, que no convencieron a los integrantes del Congreso, por lo que creó un proyecto que se presentó a la Asamblea Legislativa en la Sesión del 29 de Enero de 1917. En el dictámen presentado por la Comisión del Congreso se resaltó el hecho que desde siempre había existido una

(15) La legislación Agraria en México 1914-1979.- Publicación de la Secretaría de la Reforma Agraria.- México 1979. - Pág. 13

distribución exagerada de la propiedad privada, perjudicando de sobremanera a los campesinos. En su análisis, se hizo sentir el significado de justicia que se requería para que los latifundistas no siguieran estorbando el desarrollo de la Nación; era inminente reducir el poder de los latifundistas y elevar el nivel económico intelectual, moral y social de los jornaleros.

En el Artículo 27 Constitucional, se establece que la tierra y las aguas son la fuente de riqueza de la Nación, quien es la propietaria originaria y que por tanto la propiedad privada sólo puede existir en virtud de la transmisión del dominio de las mismas que la Nación hace en favor de los particulares. De tal manera, que la Nación es la única que puede imponer modalidades a la propiedad privada, atendiendo al interés público. Notemos que en este Artículo se esclarece el concepto de utilidad pública mediante indemnización, en el caso de la expropiación. Se ordenan medidas para fraccionar los latifundios haciendo una distribución más equitativa de esta riqueza, así es que el estado es quien tiene acción sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad; tiene acción para imponer las modalidades que dicte el interés público, es el único que puede dotar de tierras a los núcleos de población que lo necesiten; es quien establece la limitación de la propiedad y fraccionamiento de los latifundios; es quien debe proteger y apoyar el desarrollo de la pequeña propiedad.

Precepto utópico, ya que para nadie es desconocido que aún en la actualidad existen latifundios disfrazados de pequeñas propiedades, en manos de particulares sin escrúpulos que se han acogido a la protección de funcionarios corruptos que desde siempre han impedido el desarrollo integral del campo.

El Artículo 27 es elevado por los constituyentes a la categoría de Garantía Individual, con el fin de proporcionar protección a la pequeña propiedad de tan elevada importancia, como la distribución de tierras entre los núcleos de población.

En síntesis, la distribución de las tierras agrícolas quedaba sujeta a los siguientes puntos generales.

- a).- El estado tendrá acción constante para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad.
- b).- La dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- c).- Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- d).- Proteger y promover el desarrollo de la pequeña propiedad.

Igualmente en este Artículo se estipula que la Nación tiene el dominio directo, inalienable e imprescriptible de

los recursos del subsuelo, por lo que se establece una separación precisa entre la propiedad del suelo y la subterránea.

Asimismo, se prohíbe que las asociaciones religiosas - puedan adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capital impuesto sobre ellos.

Mendieta y Núñez observa que el Artículo 27 Constitucional "delinea vigorosamente el carácter de la propiedad - como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales, como la alemana y la española lo tomaron como ejemplo o modelo, sobre este principio y como apoyo, además en los antecedentes del problema -- agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica - de dicho mandamiento constitucional". (16)

El Artículo 27 ha sido acremente criticado y discutido por su falta de orden y deficiente redacción, pero no debemos pasar por alto que este precepto fue resultado de la -- apreciación clara y objetiva del problema agrario, así como su interés por resolverlo; tampoco debemos olvidar por quienes estuvo integrado el Congreso Constituyente, por grandes políticos y por humildes representantes del pueblo y del campesinado, como resultado de los ideales de su lucha en la revolución. Este precepto ha sido considerado como un instru-

(16) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 197

mento completo y eficiente para el desarrollo efectivo de la Reforma Agraria.

La Comisión Nacional Agraria, en cumplimiento de sus funciones, expidió varias circulares que reglamentaban las disposiciones contenidas en la Ley del 6 de Enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucional de 1917, circulares que son el antecedente de la reglamentación vigente y que se expidieron de acuerdo a las necesidades y problemas que se presentaban, por lo que se pueden considerar como un reflejo de la situación que prevalecía en esa época.

La Constitución de 1917, marca el inicio legal de la Reforma Agraria, documento que recoge la experiencia histórica de los oprimidos, de los olvidados y trata de acabar con el latifundismo mexicano. Carranza simplemente inicia la Reforma Agraria, como producto del cambio social que imponía el liberalismo clásico que imperaba en el siglo XIX. La evolución de esta reforma fue cobijada por numerosas leyes y reglamentaciones entre las que podemos mencionar la Ley de Tierras Ociosas del 25 de Junio de 1920. La Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920, entre otras.

La Ley de Tierras Ociosas, favorecía el cultivo de tierras ociosas por cualesquiera persona que lo solicitara al ayuntamiento correspondiente, el cual concedería la tierra solicitada dentro del término de tres días, cerciorándose

previamente de que el terreno no estuviese sembrado o preparado para la siembra.

El 8 de Enero de 1921 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Ejidos, en la que se estableció que todas las comunidades rústicas son sujetos de dotación o restitución. Podemos considerar de alguna manera que esta Ley ordenó y compiló las circulares que había estado expidiendo la Comisión Nacional Agraria.

En dicha Ley se establece que la posesión de las tierras se dará a los pueblos solicitantes una vez que el Ejecutivo hubiera revisado los dictámenes emitidos por los gobernadores: Los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, eran los únicos que tenían derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, habiendo demostrado previamente su derecho para reivindicarlos o haber demostrado necesidad para la dotación.

Esta Ley fue derogada en Noviembre de 1921, ya que adolecía de grandes defectos, el primero de ellos fue el de excluir del reparto de tierras a los peones acasillados. Por otra parte la aplicación de la Ley era irregular, toda vez que no se podía establecer una extensión uniforme de los ejidos, debido a que las necesidades en cada lugar eran diferentes y la utilidad que producía al Jefe de Familia según la localidad: En cuanto al procedimiento era demasiado lento y difícil, por lo que casi nunca se podía lograr que un pueblo

fuera restituido.

El 17 de Abril de 1922, se expidió un Reglamento Agrario que procuró hacer más ágil el procedimiento y trató de impulsar el cooperativismo entre los ejidatarios, mismo que fracasó por la carencia de cultura y falta de apoyo por parte de las autoridades.

Durante la administración del General Plutarco Elías - Calles, México alcanzó un alto desarrollo agrícola, los Bancos Ejidales Regionales, con la creación de las Escuelas Central y de Cooperación de Crédito Agrícola, con las Comisiones de Caminos y de Irrigación y otras de menor importancia.

En el año de 1925 se expidió la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patri~~mo~~ Parcelario Ejidal, que estableció que la distribución de las tierras ejidales fuera realizada bajo la supervisión de Agentes del gobierno. Cuando a los ejidatarios se les -- asignaba la parcela disfrutaban de un derecho que era inalie~~g~~ nable e inembargable, estaba prohibida su venta, hipoteca o arrendamiento. En caso de que algún ejidatario dejara ociosa la tierra durante dos años consecutivos, perdía su dere-- cho y podía ser asignada a otro miembro del pueblo.

En 1926 se promulga la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, la cual protege al campesino medio en general, - más no a los ejidatarios, ni a los grandes propietarios, por

que no se tenía fe en el ejido; se creía que la pequeña propiedad sería otra alternativa en el agro. Declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas y se crea la Comisión Nacional de Irrigación.

La Ley de Dotación y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional que se promulgó el 23 de Abril de 1927, llamada Ley Bassols, estableció que el sujeto de derecho agrario no es el individuo, sino el poblado que tuviera más de 25 habitantes.

Los principios más destacados de la Ley Bassols fueron los siguientes: La dotación de tierras a todos los poblados que carecieran de ellas o las que tuvieran no fueran suficientes; el reparto agrario descansaba substancialmente en los gobernadores, el Presidente de la República constituía la autoridad en última instancia; las faltas o delitos que cometieran los gobernadores de los Estados durante el procedimiento de dotación serían motivo de consignación ante la Cámara de Diputados.

El procedimiento que se establecía en la Ley era embarazoso y complicado, lo cual hacía difícil una expedita reforma. Esta ley buscaba garantizar -así lo afirmó Bassols- "una buena tramitación, sin caer en el expedienteo que con justicia rechazarían los campesinos, sin incurrir en un método de tramitación que permitiera los incidentes de nulidad,

recursos, ardides de los Abogados y mil trampas judiciales, que hacen del procedimiento algo inaccesible para los profanos..." (17)

La llamada Ley Bassols sufrió numerosas modificaciones y el 21 de marzo de 1929, fue fusionada a la nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que también - tuvo varias modificaciones en 1930 y 1932.

(17) López Gallo Manuel.- Ob. Cit. Pág. 385 a 387.

C A P I T U L O 3

LA REFORMA AGRARIA Y SU EVOLUCION

La evolución del derecho agrario durante la vida independiente de México se había presentado lenta y tortuosa, debido a las dificultades políticas por las que atravesó y -- atravesaba la Nación y que lógicamente repercutían y agravaban la situación económica en general.

Como consecuencia de la compilación, ordenamiento y reducción de las disposiciones agrarias surge el primer Código Agrario Mexicano promulgado el 22 de Marzo de 1934 en Durango, el cual reconocía como autoridades agrarias, en primer término al Presidente de la República como autoridad agraria suprema; al Departamento Agrario; los Gobernadores de los Estados; las Comisiones Agrarias Mixtas; los Comités Ejecuti--vos Agrarios y los Comisarios Ejidales. Señalando las facultades y obligaciones que correspondían a cada una de ellas.

Se establecía que la parcela individual tendría una extensión de cuatro hectáreas de riego o que recibieran la humedad necesaria y ocho hectáreas de temporal. En los casos de restitución, la dotación no afectaría hasta 150 hectáreas de riego, 300 de temporal, 300 con plantíos de plátano, café,

etc. Cuando no pudiera obtenerse una producción óptima en una dotación individual, se deberían crear distritos ejidales en concenso con la mayoría de los ejidatarios. (artículo 53).

Respecto al régimen de la propiedad agraria el Artículo 117 señalaba: "serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran los núcleos de población..."

"Igualmente se declaran nulos de pleno derecho todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o de la Federación, así como de las autoridades judiciales federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población". (18)

Por lo que se refiere a la dotación de tierras estableció que los núcleos de población tenían derecho a ser beneficiados por la dotación, únicamente en el caso de que el poblado solicitante ya existiera antes de haber efectuado la solicitud, pero esta exigencia no establecía un tiempo de preexistencia.

(18) La Legislación Agraria en México 1914-1979.- Publicación de la Secretaría de La Reforma Agraria.- Editorial Bodoni, S.A. de C.V., México 1979.- Pág. 251.

El Artículo 139 establecía que: "La propiedad de los montes, pastos y demás recursos naturales superficiales, correspondía a la comunidad. De igual manera se establecía -- que el reparto de tierras era gratuito para el ejidatario, -- las sanciones que establecía en relación a los funcionarios que no cumplieran con el contenido del documento, consistía en prisión de seis meses a dos años, lo cual resultaba irrisorio, pues no había proporción alguna entre el daño y la sanción.

El Primer Código Agrario hablaba del Juicio Agrario, pero sustituyó los plazos y términos por la regla general -- que establece que el interesado puede presentar durante la -- primera y la segunda instancia las pruebas pertinentes, antes de la resolución.

El Código Agrario de 1934 fue reformado en Marzo de -- 1937, incluyó una importante modificación en la cual se declara a petición de parte la tierra destinada a la ganadería como inafectable, siempre y cuando reúnan los requisitos que la Ley establece para tal efecto.

El 23 de Septiembre de 1940 se promulgó un nuevo Código, que incluyó un capítulo especial acerca de las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera y además procura la solución de los conflictos por límites creando el procedimiento de primera instancia ante el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización; y la segunda instancia ante la --

Suprema Corte de Justicia.

El 31 de Diciembre de 1942 se promulgó un nuevo Código Agrario que contenía infinidad de deficiencias y conceptos - anticonstitucionales, el cual estuvo vigente hasta 1971.

El Partido Nacional Revolucionario en la Segunda Convención llevada al cabo en 1933 en Querétaro para postular - al Candidato Presidencial en el período 1934-1940, formuló - el Primer Plan Sexenal como programa de Gobierno con serias reformas económicas y sociales, habiendo sido electo como -- Candidato el General Lázaro Cárdenas; dicho plan se dividió en:

- a) .- Problema Agrario Y Agrícola, que trataba puntos - fundamentales de organización, riego, riqueza pe - cuaria y forestal.
- b) .- Trabajo, economía nacional, comunicaciones y trans - portes.
- c) .- Salubridad.
- d) .- Educación.
- e) .- Gobernación.
- f) .- Relaciones Exteriores, y
- g) .- Hacienda y Crédito Público.

La Reforma Agraria que se plantea en el programa no es otra cosa que llevar a la práctica lo ya establecido en el Artículo 27 Constitucional que hasta entonces no se había aplicado cabalmente.

"El Plan pone esencial atención en los peones acasillados, que para 1933 existían por millones a causa de la política agraria interior, que no había podido hacerles justicia dotándolos de tierras donde pudieran trabajar. El P.N.R., de acuerdo con su programa tratará de que se legisle de un modo especial, para que se fraccionen los latifundios y así se pueda dotar o restituir las tierras a los campesinos, ayudando de este modo al desarrollo del campo. Su acción se basará no sólo en el Artículo 27 de la Constitución, sino también en diferentes Leyes Agrarias". (19)

3.1 REGIMEN CARDENISTA. (1934-1940)

Al formular su protesta como Presidente de la República, ante el Congreso Lázaro Cárdenas, manifestó que:

"La Agricultura es una de nuestras mayores riquezas; - en ella ganan su sustento las tres cuartas partes de nuestra población; es la única que aún está casi íntegramente en manos de mexicanos. Nada se avanzará en ella, sin embargo, si

(19) León Portilla Miguel, Matute Alvaro y otros autores.- Ob. Cit.- Pág.255

su aspecto más extenso y más hondo, el sistema de propiedad de la tierra, no se termina de cambiar".

"La administración a mi cargo prestará especial atención a la resolución de este importante problema..."

"Es cierto que en algunas regiones del País se ha detenido hasta la fecha, por diversas y accidentales circunstancias, la dotación de las tierras que deben entregarse a los pueblos en cumplimiento de nuestras leyes, y estimo, por lo mismo, conveniente manifestar que también allí se llevará hasta su fin la resolución del problema agrario..."

"La crítica de los disidentes contra el ejido nos obliga a advertir que el Gobierno continuará su política de dotación de tierras a los pueblos, con la organización agrícola y refraccionamiento del ejido, pues lograr desde luego, una producción eficiente y abundante para las necesidades y evolución de nuestro pueblo y contestar así a las objeciones de los enemigos que asegura la incapacidad de los campesinos para una función de verdaderos productores..."

"Además, la Política Agraria del Gobierno, no se limitará a dar las dotaciones pendientes, sino que iniciará las reformas legales necesarias para señalar nuevas zonas a los campesinos que hayan sido dotados de zonas impropias para el cultivo... Esta sugerencia nos la ha hecho la observación comprobada en muchos lugares del País, en que se dieron a --

los campesinos tierras estériles, algunas veces, contrariando las resoluciones presidenciales y otras, por no haber -- existido tierras adecuadas para el cultivo dentro de los límites legales; dando por resultado que se haya dado el caso mencionado, en que los pueblos dotados de tierras no pueden resolver ni siquiera el problema de su subsistencia, ni mucho menos el de la producción".

"Pero si este recurso no fuera suficiente para resolver satisfactoriamente las necesidades locales señaladas, -- queda aún el Recurso al Poder Público de poder disponer de -- las grandes reservas de tierras fértiles, fácilmente cultivables, a las que sólo sería menester hacerles algunas obras -- de transformación y de saneamiento, dotándolas a la vez del crédito refaccionario, suficiente para despertar en las clases rurales el necesario impulso de colonizarlas..." (20)

Como se nota, el discurso de toma de posesión del Presidente Cárdenas describe claramente cuál era la situación -- del agro en el País al iniciar su gestión.

Cárdenas demostró siempre un interés auténtico, una -- convicción personal de que era necesario el cambio social en nuestro País; intensificó la distribución de tierras que se había llevado al cabo lentamente, hacia 1934 antes del cam--

(20) La Política Agraria en México 1914-1979.- Ob. Cit.
Pág. 77-78

bio del régimen presidencial, se había repartido a los campesinos el equivalente del 3.9% de la superficie de México. - Cárdenas repartió cerca de 280 hectáreas mensuales equivalentes al 20.2% del total de la superficie del País en los seis años de su mandato.

El 8 de Diciembre de 1936, Cárdenas ordena el reparto ejidal en la Comarca Lagunera que era una región de quinientas mil hectáreas regadas por dos ríos en poder de terratenientes que nunca habían sido tocados; esta acción del Presidente causó preocupación, ya que era una región en la que se cultivaba el algodón y el trigo y constituía una fuerza de trabajo de alto nivel; se temía que ésta ahora ejidal podrían provocar pérdidas en la incipiente industria textil y al mismo tiempo escaseara el trigo porque quizás los ejidatarios las pudieran cultivar únicamente para su subsistencia.

Como respuesta a esta reacción el Presidente emitió un mensaje a la nación:

"El de la Comarca Lagunera es un caso típico de incosteabilidad para un sistema parcelario de cultivos. La distribución de utilidades tendrá que ser proporcional al trabajo de ejidatario, pues el parasitismo no se tolera; la producción ha de organizarse tratando a cada poblado como a una unidad, porque sólo así le es posible obtener crédito y adquirir implementos y aperos que están fuera del alcance de -

los individuos aislados. Nada de esto riñe con las leyes ni constitiye amenaza de disolución para las instituciones".(21)

Se construyó una escuela de capacitación para el cultivo del algodón en dicha Comarca; para preparar al campesino y promover la educación rural, que fue una de las preocupaciones del Presidente Cárdenas.

Se expidieron veintitres mil permisos de explotación - agrícola que comprendían una superficie de doscientos cuarenta mil hectáreas, en los cauces de los ríos que regaban la - Comarca.

Al modificar la Ley del Crédito Agrícola el 2 de Diciembre de 1935, Cárdenas emitió el decreto en el que se -- creaba el Banco Nacional de Crédito Ejidal con un capital de 120 millones de pesos para proporcionar crédito a los ejidatarios que les asegurara una mayor costeabilidad, sin perjudicar el presupuesto anual.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Almacenes Nacionales de Depósito, contribuyeron a lograr los fines propuestos en la Política - Agraria del Gobierno. El Banco Nacional de Crédito Ejidal -

(21) Arellano Rendón Francisco.- Conferencia pronunciada en la Procuraduría General de la República.- 1976.

ayudó a la inversión de treinta y un millones de pesos para poder realizar el cambio de régimen de propiedad en la Comarca Lagunera; el Banco Nacional de Crédito Agrícola incrementó su capital en varios millones y distribuyó créditos entre pequeños y medianos propietarios agrícolas asociados.

Durante este período fueron dictadas el 40% de las Resoluciones Presidenciales emitidas entre 1915-1966, en materia agraria; debido a que el llamado "Tata Lázaro" luchó por que los postulados sociales de la Constitución se cumplieran y los núcleos de población pudieran satisfacer la necesidad de tierras y aguas; de igual manera trató de proporcionar -- los medios económicos requeridos para una mejor explotación de la tierra a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal; procuró la organización agraria para elevar la producción y consecuentemente mejorar la economía no sólo de la población rural sino la nacional.

La constante preocupación de Cárdenas en cuanto al campo, fue la de procurar el movimiento de la Reforma Agraria - íntegra, incorporando al campesino a un desarrollo social, - económico y político que elevara su nivel de vida, pues como afirma el Maestro Silva Herzog "El General Cárdenas, es uno de los mexicanos que más se preocupó por mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas movido por su capacidad comprensiva y su sentimiento humanitario..." "El fue el primero que estableció una dependencia oficial, el Departamen

to de Asuntos Indígenas, destinado a intervenir en la vida - de los grupos indígenas para ayudarlos a resolver sus problemas y con el fin de aliviarlos de la miseria en que yacen su mergidos desde hace siglos". (22)

Algunos autores han considerado que el Presidente Cárdenas gobernó con marcadas tendencias de izquierda y tomando en consideración los ideales del movimiento revolucionario - de 1910, podríamos considerar que efectivamente, así fue, -- por su inclinación a las clases sociales desprotegidas, porque realizó grandes esfuerzos por ayudarlos y lo logró.

Referirse al General Lázaro Cárdenas es motivo de grandes reflexiones y análisis, por lo que consideramos que al - hablar de este ilustre personaje merece no sólo una breve exposición de su trascendental obra, sino de un profundo trabajo de investigación, es decir una tesis aparte.

3.2 REGIMEN DE PROPIEDAD Y FORMAS DE ORGANIZACION EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 22 DE MARZO DE 1971.

El campesinado de México, después de que siempre fue - la clase más marginada en lo social y económico, gracias al surgimiento del Artículo 27 Constitucional elevado al rango

(22) Silva Herzog Jesús.- En defensa de México.- Pensamiento Económico Político/1.- Editorial Nueva Imagen.-CEESTEM. México 1984.- Pág. 185.

go de Garantía Individual, pasó a ser titular del Derecho - Real del Ejido. La Ley Federal de Reforma Agraria, reglamenta de las disposiciones agrarias del citado Artículo 27 - Constitucional, señala que este derecho real tiene el carácter de inalienable, imprescriptible, intransmisible, inembargable y por consiguiente no se puede enajenar, ceder arrendar, hipotecar o gravar (Artículo 52), estableciendo así -- este derecho social de índole tutelador y proteccionista -- para los desamparados campesinos.

En el Artículo 27 Constitucional se establecen como - sistemas de tenencia de la tierra en materia agraria la pequeña propiedad, el ejido y la comunal, las dos primeras las podríamos considerar como logros de nuestra revolución y la tercera como un legado de nuestros antecesores, de las comunidades indígenas, que como vimos en el capítulo primero de -- este trabajo, estuvieron adecuadamente organizados para su época.

El Código Agrario de 1942 del que hicimos ya referencia, fue sustituido por la Ley Federal de la Reforma Agraria expedida el 22 de Marzo de 1971, durante el periodo del Presidente Luis Echeverría Alvarez, quien afirma que el ejido - colectivo corresponde al actual concepto de empresa, por lo que siempre respetó la organización que la comunidad campesina pudiera adoptar pero tendiendo siempre a apoyar la forma colectiva de producción.

Esta idea fue plasmada en el texto de la Ley al referirse a la organización de las Autoridades Ejidales y Comunales (Artículo 22 a 50), donde se señalan además de su organización, las facultades y obligaciones que les corresponden. E igualmente en el libro tercero de la Ley que se refiere a la organización económica del Ejido.

La Secretaría de la Reforma Agraria es el organismo - del Ejecutivo Federal, que tiene competencia para dictar las normas relativas a la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos que guarden el estado comunal; así como para promover la producción agrícola, ganadera y forestal, en coordinación con la Secretaría de -- Agricultura y Recursos Hidráulicos (Artículo 10 Fracción IX).

La forma de explotación individual o colectiva del ejido es autorizada por el Artículo 130; y en algunos casos señalados por la Ley se requiere que el Presidente de la República determine la forma de explotación colectiva de los ejidos, como por ejemplo cuando no sea conveniente fraccionar - las tierras; cuando una explotación individual sea antieconómica, porque se requieran maquinarias y recursos que sean especiales para la explotación; cuando los cultivos de tales - ejidos estén destinados a industrializarse de tal manera que los ejidatarios también tendrán el derecho de participar de las utilidades de la industria; cuando se trate de ejidos forestales o ganaderos en los casos que lo determine la propia

ley.

La Ley Federal de Reforma Agraria brinda una oportunidad de que los núcleos agrarios se organicen con mucha libertad, siempre y cuando observen la estructura jurídica que -- la misma señala.

Esta organización es factible en ejidos y comunidades con uno o varios grupos organizados, que pueden tener una explotación semicolectiva o colectiva; de tal manera que podemos hablar de las siguientes formas de organización:

1.- Agrupación Parcial, en la cual es suficiente que intervenga un pequeño número de ejidatarios o comuneros, con siderando como tales:

a).- La asociación de dos o mas ejidatarios que surge dentro del ejido como parte del mismo; se encuentran asociados a través de la Asamblea General de Ejidatarios, para explotar de manera colectiva -- las parcelas de los integrantes y quedan obligados a producir en común.

b).- Las Sociedades de Solidaridad Social, que cuentan con un patrimonio colectivo, cuya estructura y or ganización está regulada por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Mayo de 1976; se -

constituyen con un número 15 socios que deberán - ser personas físicas de nacionalidad mexicana, es pecialmente ejidatarios, comuneros, campesinos - sin tierras, parvifundistas y cualquier persona - que tenga derecho al trabajo, quienes deberán con tribuir con parte del producto de su trabajo para formar un fondo de Solidaridad Social.

- c).- Las mutualidades, en las cuales se pueden recupear las pérdidas sufridas en los bienes o productos por algún siniestro, de manera solidaria.
- d).- Las Sociedades Civiles que se rigen por el Dere-- cho Civil y los miembros combinan sus recursos - para la realización económica de un fin común.
- e).- Las Asociaciones Civiles que también tienen un -- fin común no lucrativo.
- f).- Las Sociedades de Producción Rural.
- g).- La Cooperación Ejidal, en la que se agrupan diez o más ejidatarios de un mismo ejido parcelado, - para producir colectivamente aún cuando el esfuerzo sea individual o comunitario.
- h).- El Ejido explotado en forma semicolectiva, en el que encontramos que la producción tiene ciertas - actividades colectivas y otras individuales.

2.- Formas Asociativas que incluyen a la totalidad de los miembros de un ejido o comunidad.

a).- Sociedades Cooperativas, que son Sociedades Mercantiles de Capital Variable. Pueden ser de consumo para obtener bienes o servicios en común, o para actividades individuales. También pueden ser de producción quienes trabajan en común para producir mercancías o para la prestación de servicios.

b).- El Ejido explotado en forma colectiva, en el cual las actividades del proceso productivo, básicamente la explotación de la tierra se hacen de manera conjunta como su nombre lo indica. En este ejido no hay división de tierras, aunque cada uno tiene su derecho individual de dotación; el ejidatario participa con su trabajo en las labores comunitarias.

3.- Formas de Asociación de dos o más núcleos agrarios que son las conocidas uniones ejidales. Estas uniones, están organizadas de manera que dos o más ejidos realizan conjuntamente algunas o todas las actividades propias de su naturaleza.

En la teoría y en la práctica se procura que estas prerrogativas puedan ser gozadas también por los comuneros y a

los pequeños propietarios minifundistas, que significa que - desde la base se agrupa a los ejidos y comunidades y peque-- ños propietarios de una región similar, que tienen intereses comunes. Pueden crear la posibilidad de formar unidades eco nómicas de producción con un gran aprovechamiento integral - de recursos. Son Asociaciones que pueden desarrollar todas las funciones de producción, almacenaje, transportación, co- mercialización e industrialización.

Estas organizaciones se asocian a empresas del Estado, el cual aporta tecnología y financiamiento hasta el momento en el cual la Unión pueda ser autosuficiente.

El Capítulo V de la Ley habla del Fondo Nacional de - Fomento Ejidal, el Capítulo Sexto nos señala la comercializa ción, la actividad económica que puede realizar el ejido -- como empresa social; en el Capítulo Séptimo se nos habla de el fomento a las industrias rurales operadas por ejidatarios que pueden asociarse con el Estado o con particulares. El - Fondo Nacional de Fomento Ejidal opera con empresas ejidales que constituyen al ejido que actúa por sí como empresa y tam bién con uniones de ejidos con lo cual se permite una parti cipación de capital privado en dichas empresas pero de forma minoritaria, con lo que su estructura interna corresponde a la de las Sociedades Mercantiles.

Otras organizaciones de gran importancia son las Aso-- ciaciones Agrícolas que agrupan agricultores no ejidatarios,

reguladas por la Ley de Asociaciones Agrícolas del 19 de Agosto de 1932 y tienen como finalidad la solución de problemas de carácter técnico, económico y social, no son lucrativas ni persiguen fines políticos.

Por otra parte, aquéllos que teniendo sus tierras; por la calidad de los mismos, no pueden ser explotadas para la agricultura, las destinan en muchas ocasiones para la cría de ganado, nuestra legislación también previó la organización de quienes se dedican a esta Actividad. (Ley de Asociaciones Ganaderas del 23 de Febrero de 1934 y el Reglamento respectivo).

C A P I T U L O 4

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO BASE DE LA ETAPA ORGANIZATIVA DE LA REFORMA AGRARIA

"La Revolución Mexicana a pesar de la tarea ya realizada, no ha terminado su obra ni la terminará mientras no satisfaga las causas que la motivaron, mientras no satisfaga el hambre del pueblo: hambre de pan, hambre de tierras, hambre de justicia social, hambre de libertad en todos los ámbitos de la vida".

JESUS SILVA HERZOG.

4.1. GENERALIDADES.

A partir de la repartición de tierras iniciada con el triunfo de la Revolución Agraria, principia el real desarrollo y progreso del México independiente.

Surgen los profundos problemas de la Reforma Agraria, de difícil solución durante el desarrollo de la llamada primera fase de ésta: La Etapa Redistributiva, orientada no solo a la dotación de tierras para los núcleos de población, sino también a la destrucción del latifundio y al reforza-

miento y convalidación de la pequeña propiedad.

Esta primera etapa se ha considerado casi concluida, - en primer lugar porque en la actualidad ya no existen tierras para distribuir entre la gran cantidad de campesinos sin las mismas, presentándose un grave problema que nos obliga a reflexionar sobre las soluciones que habrán de implantarse.

En primer lugar nos debemos cuestionar ¿Qué pasa con - todos esos campesinos sin tierra cuya única actividad desde siempre ha sido el cultivo del campo?, ¿Qué siendo nietos, - hijos de campesinos, se les enseñó el amor y la dedicación a la tierra?. En muchas ocasiones estos campesinos ante esta situación, emigran a las grandes ciudades a trabajar "de lo que sea", provocando una sobrepoblación urbana, que como es sabido cada día presenta mayores riesgos y problemas. Otras veces prestan sus servicios por mínimos salarios a quienes - cuentan con grandes extensiones territoriales, en ocasiones a pequeños propietarios, que si bien es cierto que la gran - mayoría de estos son tan pequeños que sus tierras apenas alcanzan media hectárea; también es cierto, que a algunos pequeños propietarios sería más adecuado llamarlos "Grandes -- propietarios", porque a veces estas extensiones territoriales llegan a ser inmensas y nos obligan a recordar las grandes - haciendas de principio de siglo que provocaron la desigualdad, la explotación del campesino y la inconformidad que hizo nacer la Revolución.

Esto se debe a que los Terratenientes modernos, valiéndose de ficciones legales logran agrupar, no en una sola mano sino en una sola familia, grandes extensiones territoriales; un ejemplo nos ilustrará mejor este problema: El tradicional Juan Pérez es propietario de 300 has., (límite constitucional para las tierras destinadas al cultivo de productos como el cacao, la vainilla, el olivo, la vid, etc.) su esposa es propietaria de 300 has., de la misma calidad y sus -- tres menores hijos tienen en propiedad otras 900 has., sumando un total de 1,500 has., y en ocasiones hasta más y quienes realmente las posee y explota es el Sr. Pérez. Es evidente que estamos en presencia de un latifundio, pero moderado. De la misma manera podemos citar como neolatifundios, -- aquellos casos en los que se poseen varias propiedades con extensiones menores, incluso a los límites constitucionales, dispersas geográficamente, pero que se complementan en su -- producción, es decir se integran horizontalmente, no obstante que el Artículo 209 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que se consideran como una sola propiedad, aunque los terrenos se encuentren separados.

Esta situación nos lleva a meditar sobre los límites -- de la extensión de la pequeña propiedad que establece la -- constitución vigente en su artículo 27 fracción XV: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios".

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos se-

ñalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

El artículo constitucional que nos ocupa ha tenido múltiples modificaciones desde su origen, pero en realidad más que modificado ha sido enriquecido, tratándose de satisfacer el gran anhelo de los campesinos: explotar la tierra en su propio beneficio, desafortunadamente no se ha logrado a pesar del interés de los legisladores.

En el texto original de este precepto constitucional se recogieron los ideales de la revolución mexicana, fue el resultado de esa lucha, y el inicio de la ansiada reforma agraria.

Considero conveniente hacer una breve referencia a estas reformas, que todas en su momento han sido de trascendencia para el agro mexicano.

La primera reforma tuvo lugar el 10 de enero de 1934, realizada con objeto de incluir en el texto del precepto --

constitucional lo establecido por la ley del 6 de enero de - 1915, que aún cuando se consideraba como parte integral del mismo, no estaba incluido y aún mas existían algunas contradicciones entre ambos textos, de ahí que se consideró necesaria la integración de lo establecido por la ley en la norma constitucional y al hacerlo se suprimieron las materias objeto de controversia, se mejoró la redacción y se adicionaron diez fracciones e igualmente se calificó a la unidad agraria de acuerdo con la función social de la propiedad, como pequeña propiedad agrícola en explotación e incorporar al dominio de la nación la existencia de yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes.

El 6 de diciembre de 1937 se realiza la segunda reforma con objeto de declarar de jurisdicción federal las cuestiones que se encontraban pendientes por límites comunales, a efecto de evitar conflictos entre los pueblos.

En diciembre de 1938 se lleva al cabo la tercera modificación con objeto de incluir en este precepto los logros de la expropiación petrolera: establecer que la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, corresponde en forma exclusiva a la nación - y en consecuencia no se podrán otorgar concesiones en ningún caso.

La cuarta reforma tuvo lugar "con la específica finalidad de utilizar integralmente nuestros recursos hidráulicos, se hizo necesario atribuir el carácter de propiedad nacional a las aguas permanentes, intermitentes y torrenciales de los manantiales y corrientes; es decir, se imponía una consecuente limitación a la propiedad privada - conforme lo preceptuaba ya en términos generales el 27 constitucional - al considerarse como propiedad nacional cualesquiera otras formas y modalidades, distintas de las del párrafo quinto que fue el adicionado, que pudiesen presentar las aguas dentro de nuestro territorio". (23)

Muchos autores señalan que la quinta reforma al artículo 27, ha sido la que mas opiniones encontradas ha despertado, efectuada durante el gobierno de Don Miguel Alemán Valdés, quien demostró su preocupación por el problema agrario y el 12 de febrero de 1947 se modificó este precepto constitucional en sus fracciones X, XIV, y XV, la primera en cuanto a la superficie mínima de la unidad individual de dotación estableciendo que ésta no podía ser menor de diez hectáreas de riego o humedad; en la segunda se introdujo el párrafo - que se refiere al derecho de promover juicio de amparo por - los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en

(23) Sayeg Helú Jorge.-El Constitucionalismo Social Mexicano. Tomo 2.-Talleres Gráficos de la Nación.- México 1987.- Primera Edición, Págs. 442 y 443.

explotación que contaran con certificado de inafectabilidad; y la tercera que señaló la extensión máxima de la pequeña - propiedad.

Sobre el particular el maestro Mendieta y Núñez, señala "a) El concepto de pequeña propiedad. Se reformó el artículo 27 de la Constitución, indicando en él que se considera - pequeña propiedad la extensión de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases y también la de cincuenta hectáreas si están sembradas con algodón y las de trescientas - cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, - café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. ¿Porqué en un caso la pequeña propiedad es de cien hectáreas y en los otros de ciento cincuenta y de trescientas?... Los fines de la pequeña propiedad - son económicos y sociales.

Con ello se trata de crear una clase media rural, sa tisfacer las necesidades de una familia de esa clase y, en - consecuencia, debe atenderse a la productividad de la tierra para fijar su extensión; mientras mayor sea la productividad, debería ser menor la extensión y no al contrario". (24)

(24) Mendieta y Núñez, Lucio.- Ob. Cit. Pág. 415

Esta crítica es de las más difundidas y sobre este tema el Maestro Silva Herzog dice que: "...según el criterio - alemanista a mayor rendimiento por hectárea, debía corresponder una mayor extensión de tierra". ... "Es razonable considerar como pequeña propiedad 150 hectáreas de riego sembradas de algodón, no obstante el valor del producto y la utilidad que puede dar al propietario? ... ¿Se compagina la tal - reforma con los decantados principios de la Revolución? ¿Por qué no se dejaron las cosas como estaban en cuanto a la fijación máxima de 100 hectáreas para la pequeña propiedad inafectable? ... Lo más grave es que aún está vigente la reforma promovida por el Licenciado Miguel Alemán." (25)

Estas modificaciones, nos dice el maestro Mendieta y Núñez, "...fueron acremente comentadas por los grupos de izquierda. Se llegó a decir que habían "parado en seco la Reforma Agraria", como si esa reforma se hubiese proyectado sobre la pequeña propiedad y no sobre los latifundios que aún persisten dominando gran parte del territorio nacional..." "La actitud de la izquierda se comprende porque no teme al latifundio que está condenado por la Constitución y que más o menos tarde, tendrá que desaparecer, teme a la pequeña propiedad porque es la base de una burguesía agraria que se opone a los cambios radicales y lo que persigue la izquierda es

(25) Silva Herzog, Jesús.- Ob. Cit. Pág. 188.

llegar a la colectivización de la tierra. El ejido es una forma de propiedad cercana al colectivismo por sus características comunales. En cambio, la pequeña propiedad significa un escollo formidable frente al ideal comunista." (26)

La sexta reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna se llevó al cabo el 2 de diciembre de 1948, adicionando la fracción primera a efecto de autorizar a los Estados extranjeros a adquirir los inmuebles indispensables para el servicio directo de sus embajadas o legaciones acreditadas en el país. Esta reforma se consideró como la solución a una imprevisión de nuestra ley, pues no preveía esta posibilidad.

El 20 de enero de 1960 se llevó al cabo la séptima reforma al artículo que nos ocupa, a fin de "adecuar nuestra legislación interna al nuevo derecho internacional del mar" (27). En cuanto a el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

A raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, se estableció, el 29 de diciembre de 1960, que la Nación tenía el dominio directo de la energía eléctrica así como la generación, transformación, distribución o abastecimiento de

(26) Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Talleres de Unión Gráfica, S.A.- México.- Primera Edición.- Págs. 171 y 172.

(27) Jorge Sayeg Helú.- Ob. Cit. Pág. 444.

la misma y se señala textualmente que no se otorgarán concesiones a los particulares. Es así como se lleva al cabo la octava reforma al artículo 27 constitucional.

El 6 de febrero de 1975 se incluye en este precepto - constitucional, que en todo lo referente a energía nuclear - la Nación tendrá el dominio directo.

La décima reforma tiene lugar el 6 de febrero de 1976, en el sentido de adicionar el tercer párrafo para "... lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".....dictarán las medidas necesarias para "ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar - obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población";..... "para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades";..... (28).

El mismo día 6 de febrero de 1976 aparece publicada - la que, según el autor Sayeg Helú, podríamos afirmar es la - décima primera reforma al precepto que nos ocupa, consistiente

(28) Chávez Padrón, Martha.- Ob. Cit.- Pág. 292

do ésta en adicionar después del séptimo párrafo;.....se ha ce extensivo el dominio directo de la Nación sobre una zona económica exclusiva que se extiende "hasta doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial"..... (29)

El 3 de febrero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación la décima segunda reforma, mediante la cual se adicionan las fracciones XIX, en la que se establece el - principio de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; y la XX que se refiere al bienestar de los campesinos, a través del fortalecimiento, planeación y organización de las actividades agropecuaria y forestal.

Indudablemente la reciente y décima tercera reforma al artículo constitucional ha sido muy comentada en todos los - sectores y no exclusivamente en el campo, dado que fue resultado de las grandes reformas económicas que se han realizado, como lo es la liberación de parte del comercio y la del control de cambios, la reprivatización de la banca y la privatización de algunas empresas paraestatales, de tal manera -- que hay quienes afirman que México ha entrado a la etapa del neoliberalismo. Esta reforma se dió a instancias del presi-

(29) Sayeg Helú, Jorge.- Ob. Cit. Pág. 447.

dente Carlos Salinas de Gortari, quien manifestó que se apoyará la sindicalización de los trabajadores del campo, que la justicia social efectiva se logrará por la vía del empleo, la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios; se protege el ejido y de igual manera se fortalece la libertad de decidir las formas de tenencia y de asociación de los campesinos a quienes se considera sujetos y no objetos del cambio; que se dará agilidad a la resolución de los expedientes que integran el rezago agrario; se procurará evitar el minifundio y evitar el latifundio; que se promoverá la capitalización del campo; que se aumentarán los recursos presupuestales para el campo; que se establecerá el seguro para el trabajador del campo y se creará el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.

El Decreto mediante el cual se llevaron al cabo estas reformas, adiciones y derogaciones de algunas fracciones del precepto constitucional en estudio, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992; en la parte final de este capítulo haremos algunos comentarios sobre estas reformas.

Retomando el tema sobre la extensión de la pequeña propiedad, señalábamos que se considera pequeña propiedad 100 hectáreas de riego o humedad y se equiparan terrenos de 150 hectáreas dedicadas a determinados cultivos y extensiones -- hasta de 300 hectáreas de cultivos, que en algunos casos son de los más remunerativos.

También se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (párrafo quinto de la fracción XV del artículo 27 constitucional).

Por otra parte, como se expresó al inicio de este capítulo, el reparto agrario prácticamente está concluido, pues se carece de superficies para tal fin, sin embargo, como también se menciona existen muchos campesinos sin tierras, precisamente por el incremento de la población; por tal motivo considero que los límites establecidos en cuanto a la extensión de la pequeña propiedad resultan excesivos dadas las -- condiciones actuales, pues fueron los adecuados hace más de setenta años y fueron fijados cuando aún no existían los adelantos que han surgido con motivo del desarrollo tecnológico que han permitido el mejoramiento de la tierra y el aumento de la productividad.

Previamente a fijar la extensión de la pequeña propiedad en nuestra Carta Magna, ya en otras leyes se habían establecido límites, tal como se aprecia en la Ley Agraria del 25 de Octubre de 1915 expedida en Cuernavaca, Morelos por el Consejo Ejecutivo de la República, que en su Artículo Quinto señaló que "Los propietarios que no sean enemigos de la revolución conservarán como terrenos no expropiables, porciones

que no excedan de la superficie que, como máximo, fija el cuadro siguiente: ..." (30) y hace una enumeración de 18 calidades de tierras, señalando como máximos 1000 y 1500 hectáreas para terrenos de pastos pobres y erizos del norte de la República, respectivamente.

Si esta Ley expedida escasamente a poco menos de dos años, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, establece una extensión no mayor de 1500 hectáreas; estimo que es inconcebible que en una época en la que la población ha aumentado aproximadamente en un 500%, la tenencia de la tierra continúa casi en sus mismas proporciones, pues atendiendo a lo establecido en el párrafo quinto de la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional, se considera como 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..." y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera publicado en el diario Oficial de la Federación el 9 de Octubre de 1948, en su Artículo Quinto, Fracción V, segundo párrafo establece "Son de buena calidad las tierras de agostadero cuya capacidad forrajera o superficie necesaria para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor, no exceda de diez hectáreas. Los agostaderos en terrenos áridos son aquéllos en donde son necesarias

(30) La Legislación Agraria en México.- 1914-1979.- Tomo 2. Ob. Cit. Pág. 28.

más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor." De ahí que tenemos una pequeña propiedad ganadera hasta de cinco mil hectáreas y ante esta suma el límite señalado en la Ley Agraria de 1915, se minimizó.

También vamos a hacer alusión a la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 23 de Abril de 1927, conocida como Ley Bassols, que igualmente reguló la pequeña propiedad no afectable, en su Artículo 105; estableciendo que quedaban exceptuadas de afectación las superficies que no excedieran de -- 150 hectáreas, cualquiera que fuera la calidad de las tierras y en el inciso 2) "Las de superficie mayor, si no exceden de 2000 hectáreas y además estén dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado."

Como podemos apreciar en ninguna de las dos Leyes antes citadas se hace mención a la elevada cantidad de 5000 -- hectáreas, como lo hace nuestro actual precepto constitucional en relación con el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, que es el ordenamiento que señala la definición de la calidad de las tierras, aún cuando en las últimas reformas al artículo 27 Constitucional se haya suprimido lo relativo a inafectabilidad.

Indudablemente el Artículo 27 Constitucional regula el derecho de propiedad, tanto pública como privada y si este precepto tuvo su gestación en la lucha provocada por la in--

conformidad básicamente del campesino, no podríamos negar - que es un derecho instituido por la sociedad y aún cuando la propiedad privada desde el punto de vista constitucional se encuentra incluido en el capítulo de garantías individuales, este derecho es susceptible de ser regulado y limitado por la Nación en beneficio del interés público y precisamente de esta manera inicia el tercer párrafo de nuestro precepto -- constitucional. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ..."

Partiendo de esta idea y tomando en consideración lo - expresado en líneas atrás, estimo que es preciso que el Legis- lador Mexicano lleve al cabo una modificación más al Artícu- lo 27 Constitucional en cuanto a los límites de extensión de la pequeña propiedad, reduciendo el número de hectáreas que como máximo actualmente se señalan, toda vez que cada día se incrementa la desigualdad y como también ya lo habíamos seña- lado, se ha desarrollado el neolatifundismo, que es por de-- más notorio y de la misma forma se ha incrementado el mini-- fundismo y aún más éste ya se ha reglamentado, como se apre- cia en el título cuarto, capítulo único de la Ley de Fomento Agropecuario que establece que "...se considera minifundio la su-- perficie de terreno que destinándose a la explotación agríco- la, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras...". - Asimismo señala que se considera de interés público evitar -

que se subdivida el minifundio en extensiones inferiores a la mencionada y declara nulos de pleno derecho los actos jurídicos que tengan por objeto el fraccionamiento de éstos.

Es evidente que el legislador ha estado conciente de la problemática del campo y que si regula el minifundio, se debe al resultado de una situación de hecho que no podemos pasar por alto; en consecuencia también es evidente que una pequeña propiedad de 5000 hectáreas o bien del mínimo constitucional establecido, 100 hectáreas, al lado del minifundio hasta éste último es un exceso.

De conformidad con lo antes expresado podemos deducir que, hablar de una pequeña propiedad con superficies de las extensiones antes señaladas, resulta inadecuado para la época actual, ya que las condiciones en las que surgió el texto del artículo 27 constitucional, columna vertebral de nuestra legislación agraria, han sufrido grandes cambios y consecuentemente la Ley debe ser modificada y adecuada a la realidad actual.

Dos son los rubros que claramente nos muestran la transformación de nuestro país a partir de 1910.

a) Población.- En el libro Estadísticas Sociales del Porfiriato, publicado por la Dirección General de Estadística, en 1910 México contaba con 15, 160, 369 habitantes; en 1940 su población aumentó a 19,654,287; en 1960 ascendió a -

34,923,416; en 1970 se incrementó llegando a la suma de --
48,225,721 habitantes; y según el último censo de 1990 la po-
blación de nuestro país es de 81,140,922 habitantes.

b) Desarrollo Tecnológico.- El campo ha cambiado gra-
cias al desarrollo tecnológico en todos sus aspectos, han -
cambiado los métodos de cultivo a efecto de aumentar la pro-
ductividad, con el mismo fin se han implementado sistemas de
riego con grandes adelantos técnicos en grado tal, que en mu-
chas ocasiones se logra cambiar la calidad de las tierras.

También los medios y las vías de comunicación han per-
mitido mayor desarrollo y acercamiento de quienes viven en -
el medio rural a las zonas urbanas, lo cual permite la adqui-
sición de semillas, implementos de labranza, abonos, alimen-
to para el ganado, medicinas, etc., en forma menos difícil y
desde luego con un menor precio.

4.2. REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EL 6 DE ENERO DE 1922.

Como antes comentamos recientemente fue reformado, adi-
cionado y deregadas algunas fracciones del artículo 27 de -
la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me-
diante Decreto de fecha 3 de enero de 1922, publicado en el
Diario Oficial de la Federación el día seis del mismo mes y
año.

Fue modificado el tercer párrafo del precepto citado, en el sentido de priorizar la preservación y restauración - del equilibrio ecológico del territorio mexicano, pues es de conocimiento y preocupación general el gran perjuicio que ha sufrido el equilibrio ecológico.

En el mismo párrafo se suprime el requisito de que la pequeña propiedad se encuentre en explotación para su desarrollo, lo cual resultaba sin sentido.

Asimismo se deroga la parte relativa a la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; se adiciona dentro de las actividades del campo "la silvicultura", precisamente para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en el texto anterior únicamente se consideraban la agricultura y la ganadería.

Igualmente se deroga en este párrafo, lo relativo a la dotación de tierras y aguas a núcleos de población que carecieran de las mismas o bien las que tuvieran no fueran suficientes, se afectarían las propiedades aledañas, respetando siempre la pequeña propiedad, lo cual en muchas ocasiones se prestó a abusos.

De esta manera se acaba con el engaño del reparto agrario, cuando de sobra se sabía que ya no hay tierras libres - para afectar por esta vía.

También fue reformada la fracción IV, autorizando a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos, "pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto"; de igual manera se establece que estas sociedades no podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mas de veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV del mismo precepto. Continúa diciendo que la Ley Reglamentaria "regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la Ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades".

Sobre el particular a continuación haremos varios comentarios; en primer lugar la sociedad mercantil por acciones viene a sumarse a las formas de organización que existían en el medio rural y que citamos en el capítulo tercero inciso 3.2, se supone que con ello se trata de aumentar la capitalización de las actividades agropecuarias, de atraer inversionistas privados, que según la calidad de las tierras, estas sociedades podrán tener desde 2,500 hectáreas hasta 125,000 has., tal parece que de esta manera se trata de crear nuevas concentraciones neolatifundistas.

El referirnos a sociedades mercantiles nos obliga a referirnos a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que en su artículo primero establece "Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I. sociedad en nombre colectivo; II. Sociedad en comandita simple; III. Sociedad de responsabilidad limitada; IV. Sociedad anónima; V - Sociedad en comandita por acciones; y VI. Sociedad cooperativa.", de donde se deduce que las únicas sociedades mercantiles por acciones son las sociedades anónima y comandita por acciones, es decir solamente este tipo de sociedades podrán adquirir en propiedad terrenos rústicos, en la anónima la ley de la materia señala como mínimo cinco socios y la comandita por acciones se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones. En la sociedad anónima la obligación de los socios se limita al pago de sus acciones.

El precepto que nos ocupa señala que su ley reglamentaria establecerá el número mínimo de socios y la estructura del capital, esto es que serán sociedades mercantiles reguladas por una ley agraria lo cual no es concordante desde el punto de vista de la técnica jurídica, pues las sociedades mercantiles están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y el incluir en otra ley reglamentaria preceptos que rijan a las mismas en cuanto a su capital social y número

ro mínimo de socios, provocará cuestionarse cuál de ambas deberá de ser aplicable, pues la Ley mercantil no hace diferencia en cuanto al objeto social de las sociedades y si se ha hablado de que la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional será breve y clara, para regular una sociedad mercantil "diferente" se requieren varios preceptos.

Por otra parte, se dice en la fracción IV que comentamos que la regulación del capital social y del número mínimo de socios se debe a que con ello se trata de evitar que las tierras "propiedad" de la sociedad en relación con cada socio no revase los límites de la pequeña propiedad, olvidando que al constituirse una sociedad se crea una persona moral - con personalidad propia, distinta a la de los socios y que - precisamente por esa personalidad jurídica el derecho le reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones, (artículos 25 y 26 del Código Civil para el Distrito Federal); y - como consecuencia de esa personalidad las sociedades mercantiles tienen capacidad jurídica, patrimonio, nombre, domicilio y nacionalidad.

Patrimonio social "es el conjunto de bienes y derechos de la sociedad, con deducción de sus obligaciones; se forma inicialmente, con el conjunto de aportaciones de los socios."
(31).

(31) Mantilla Molina, Roberto L.- Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa, S.A.- Vigésima quinta Edición.- México, -- 1987.

Pero una vez efectuadas las aportaciones los bienes - aportados pasan a ser propiedad de la sociedad y así lo reconoce el legislador al señalar "tierras propiedad de la sociedad", luego entonces ya no pueden considerarse los límites - de propiedad del aportante, puesto que esa aportación sale - de su patrimonio y pasa al de la sociedad y sí se habla de - sociedades por acciones, ya mencionamos que en la anónima y en la comandita por acciones tratandose de los comanditarios, los socios están obligados únicamente al pago de sus acciones, y ésto no implica que las acciones, que son títulos que sirven para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio, amparen los predios que aportaron, puesto que esa aportación pierde individualidad y pasa a ser parte del capital social, y el aportante sólo acredita su calidad de socio con las acciones de las que sea titular y el conjunto de esas -- acciones representará el capital social.

Es más en caso de liquidación de la sociedad, los socios no podrán exigir se les reintegren las tierras que aportaron o bien en el caso de que se retire un socio de la sociedad no puede exigir se le devuelva el inmueble aportado - pues pasó a ser parte de un patrimonio de otra persona, pero sí puede exigir que en caso de liquidación se le entregue la parte que le corresponda, según la distribución final y de acuerdo a la cantidad de acciones que detente, y sí es por retiro voluntario se le pagará de acuerdo al valor de sus acciones.

ciones, pero no se le devolverá el bien aportado.

Como consecuencia de lo antes expresado, no es posible que "toda propiedad accionaria individual correspondiente a terrenos rústicos, sea acumulable para efectos de cómputo", porque insistimos el capital social de la sociedad se divide en acciones, pero esas acciones no amparan la titularidad -- del bien aportado, sino que es el título con el cual se acredita la calidad de socio. Y si es el caso de que la sociedad adquiriera un predio rural, éste será propiedad de la sociedad y no de un socio en forma individual, a través de una acción.

FRACCION VI.- Se modifica el primer párrafo, suprimiendo lo relativo a las restricciones para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos; en el texto anterior sólo se autorizaba a las - instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación - científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, (fracc.III) las sociedades mercantiles por acciones que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, (fracc. IV); los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podían adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que fuera estrictamente necesaria para el cumplimiento de su objeto.

Con esta reforma se permite la participación de las sociedades mercantiles por acciones en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad.

FRACCION VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, elevándola a rango constitucional; se fortalece la capacidad de decisión de los ejidatarios, sobre su parcela y de los comuneros sobre sus tierras, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre sus parcelas, se establece la libertad para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios; da seguridad a la propiedad ejidal y comunal; da libertad al ejidatario para que pueda aprovechar su tierra de la mejor manera posible o como a él mejor le convenga, para arrendar su tierra, para transferir su propiedad ejidal y convertirla en propiedad privada.

Igualmente se protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que el equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales.

Se reconoce como órgano supremo de decisión a la Asamblea General y como órgano de representación al Comisariado Ejidal electo democráticamente.

Al otorgarse a los ejidatarios el dominio directo de -

sus parcelas, desaparece la caracterización del ejido, con ello se establece un mercado libre de la tierra sujeto a la oferta y a la demanda.

FRACCION X.- Se deroga.- Con la derogación de lo estipulado en esta fracción, se da por concluido el reparto agrario, por fin se reforma la reforma agraria y se termina con la ilusa idea de dotar de tierras a quienes no las tienen, - cuando la realidad demuestra que se carece de tierras disponibles para tal efecto.

XI.- Se deroga.- Con esta reforma desaparece el fundamento constitucional para la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, del Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Mixta y los Comités Particulares Ejecutivos, pues con la creación de los Tribunales Agrarios, las controversias - que se susciten serán estos los encargados de resolverlos.

FRACCIONES XII, XIII y XIV.- Se derogan.- Establecían los procedimientos para la restitución y dotación. Con esta derogación se suprimen procedimientos inaplicables.

FRACCION XV.- Se reforma suprimiendo lo relativo a las autoridades encargadas a la tramitación agraria. Se ratifica la prohibición de los latifundios y los límites de la pequeña propiedad.

FRACCION XVI.- Se deroga. En el texto anterior se establecía que la adjudicación individual se debería hacer en el momento de la ejecución de la Resolución Presidencial.

FRACCION XVII.- Se reforma en el sentido de adecuar los procedimientos que se deberán observar en caso de existir excedentes de conformidad con los límites señalados para la pequeña propiedad en la fracción XV del mismo artículo -- constitucional.

XIX.- Se adiciona un segundo párrafo, que establece -- que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que se encuentren pendientes o que se susciten entre dos o mas núcleos de población, por límites de terrenos ejidales o comunales; se crean los tribunales agrarios y se preve la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria.

C O M P A R A T I V O

DE LAS REFORMAS, ADICIONES Y DEROGACION
DE DIVERSAS FRACCIONES Y PARRAFO DEL
ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
REALIZADAS POR DECRETO DEL 3 DE ENERO
DE 1992, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACION EL DIA 6 DEL MISMO
MES Y AÑO, Y EL TEXTO ANTERIOR DE TAL
PRECEPTO.

TEXTO ANTERIOR

ART. 27.-

TERCER PARRAFO.-

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservados y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetan

TEXTO ACTUAL

ART. 27.....

TERCER PARRAFO.-

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

do siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

.....

 FRACCION
 IV.-

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

FRACCION
 VI.- (Primer Párrafo) Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de

.....

 FRACCION
 IV.-

Las Sociedades Mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las Sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Así mismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

FRACCION
 VI.- (Primer Párrafo) Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesari-

los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

FRACCION

VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrá capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata a la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

rios para los servicios públicos.

FRACCION

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

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

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

La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comunes para adoptar las condiciones que mas les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regularán el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los

procedimientos por los cuales - ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratando se de ejidatarios, transmitir - sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario - el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la Ley señale. El Comisariado Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano - de representación del núcleo y el responsable de efectuar las resoluciones de la asamblea.

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

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por -- falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y

X. Se deroga.

aguas suficientes para construir los, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles - la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo - del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XI. Se deroga.

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictámen; los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictámen de las comisiones mixtas y ordenarán -- que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución. Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictámen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al ejecutivo federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictámen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII. La dependencia del ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como -- suprema autoridad agraria.

XII. Se deroga.

XIII. Se deroga

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o - restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

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

XIV. Se deroga.

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

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

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

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

Se considerará 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.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

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

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

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

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

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar al cabo al fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o en sociedad legalmente constituida.

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

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crearse Deuda Agraria.

XVI. Derogada.

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

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

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

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. CUando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo preteritorio.

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

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

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

(Se adiciona un segundo párrafo) Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX.

XX.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Debido a su organización y desarrollo en los aspectos económicos, político y social, el imperio azteca fue el de mayor importancia y trascendencia en el México prehispánico. Su economía estuvo basada fundamentalmente en la agricultura. Conocieron la propiedad individual y comunal, predominando ésta última, bien organizada. Entre los indígenas no existió el problema de la carencia de tierras, surgiendo este a la llegada de los españoles, debido a su desmedida - avaricia.

SEGUNDA.- Durante la colonia se establece la merced, premio de los Reyes de España a los conquistadores, forma original de la propiedad privada en la Nueva España y fuente del gran problema en el régimen de propiedad: el latifundio. También surge la encomienda, sistema para organizar el trabajo del indígena que provocó grandes abusos y malos tratos para los indios. Tanto la merced, como la encomienda originaron injusticias sociales que motivaron el descontento de la población indígena, configurándose el factor determinante para el movimiento de independencia.

La agricultura, se enriqueció con la introducción de nuevos cultivos y establecimiento de técnicas mas avanzadas. Se implantó la ganadería.

TERCERA.- Entre los insurgentes aparece el primer agrarista de México: José María Morelos y Pavón, quien luchó por la -- transformación de la estructura agraria; sin embargo con el movimiento de independencia no se modifica la forma de propiedad lográndose únicamente liberar al país de la sujeción a España, pero queda despierto el interés por resolver el -- problema de la concentración territorial.

CUARTA.- A pesar de la necesidad de modificar la estructura agraria, en la Constitución de 1857 se nota la ausencia de -- disposiciones de carácter agrario y en cuanto a la propiedad se concretan a ratificar los principios de la Ley de Desamortización. Pensando en propiciar el progreso de la agricultura se expiden leyes sobre colonización que tienen como resultado las compañías deslindadoras, que se apoderan de gran -- parte del territorio nacional, provocando una injusta distribución de la tierra y aquí encontramos el origen de la revolución mexicana.

QUINTA.-La gestión agrarista de Lázaro Cárdenas es de reconocerse, su preocupación por el campo la demostró en cada momento durante su gobierno; se singularizó por su decisión -- para mejorar las condiciones económicas y culturales del proletariado de las ciudades y del campo, trabajando arduamente para hacer cumplir las promesas de la revolución, fraccionando grandes latifundios, dotando de tierras ejidales a núcleos de población y de tierras. Se caracterizó por su inclinación

a las clases desprotegidas, particularmente por los indígenas y estableció el Departamento de Asuntos Indígenas.

SEXTA.- La legislación mexicana preve diversas formas de organización para la explotación de la tierra en forma semi-colectiva y colectiva. Habiendo concluido la etapa distributiva de la Reforma Agraria, resulta indispensable fomentar la explotación del campo en cualquiera de las formas que establece la ley y para ello se requiere de orientación y asesoramiento en todos los aspectos al campesino, sin distinguir entre ejidatario, comunero o pequeño propietario, pues todos tienen el mismo objetivo, incrementar la producción agropecuaria y forestal.

SEPTIMA.- Las condiciones económicas, sociales y tecnológicas que existían en 1917, son totalmente diferentes a las actuales, por lo que considero que las extensiones que fija el artículo 27 constitucional en su fracción XV para la pequeña propiedad resultan excesivas, no se puede continuar con el solo criterio de que a mayor extensión, mayor productividad, los adelantos tecnológicos permiten mejorar la calidad de las tierras e incrementar su productividad. Definitivamente la organización, el asesoramiento técnico, la introducción de nuevos cultivos, el desarrollo sociocultural de los campesinos y la capitalización en el campo lo desarrollarán integralmente y se podrá alcanzar la anhelada autosuficiencia alimentaria.

OCTAVA.- Las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992 son ambiciosas y se han calificado de neoliberales, solucionarán muchos problemas, pero se preven grandes consecuencias, particularmente por la desamortización de -- casi la mitad de las tierras cultivables, que son las que -- tienen régimen ejidal, el precio de la tierra tendrá cambios importantes, las tasas de renta provocarán complejas repercusiones económicas en el campo.

NOVENA.- Indudablemente la conclusión del reparto agrario es un paso histórico y crea una nueva etapa no sólo en el campo, sino en el país; las modificaciones constitucionales por sí solas no son la solución, es el inicio del cambio y del progreso, que están condicionados a una reglamentación que consoliden el espíritu de esas reformas.

B I B L I O G R A F I A

CHAVEZ PADRON MARTHA.- El Derecho Agrario en México.- Editorial Porrúa, S.A.- Primera Edición.- México, D.F.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.- Estudios de Derecho Constitucional.- Instituto de Capacitación Política (ICAP).-Editores de Periódicos, S.C.L.-Tercera Edición.- México, D.F., 1981.

FRAGA GABINO.- México y la Cultura.- Capítulo de Derecho Agrario.- Publicación de la Secretaría de Educación Pública. México 1961.

GONZALEZ DE COSSIO, FRANCISCO.- Historia de la Tenencia y de la Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta la Ley del 6 de Enero de 1915.-Talleres Litográficos de Color, S.A.- México 1978.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- El Problema Agrario de México.-Editorial Porrúa, S.A.- Décima Primera Edición.- México 1971.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- El Sistema Agrario Constitucional. Talleres de Unión Gráfica, S.A.- Primera Edición.- México -- 1966.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS.- Producción y Participación Política en el Campo.-Fondo de Cultura Económica.- Primera Edición.- México 1982.

SAYEG HELU, JORGE.- El Constitucionalismo Social Mexicano.-

Talleres Gráficos de la Nación.- Primera Edición.- México -
1987.

SILVA JOSE D.- Evolución Agraria en México.- B. Costa-Amic,
Editor.- Primera Edición.- México 1969.

SILVA HERZOG, JESUS.- En Defensa de México.- Pensamiento Eco-
nómico, Político.- Editorial Nueva Imágen, CEESTEM.- Primera
Edición.- México 1984.

SOTELO INCLAN, JESUS.- Raíz y Razón de Zapata Editorial --
C.F.E.- México 1970.

VARIOS AUTORES.- Historia de México.- Salvat Editores de Mé-
xico, S.A. Segunda Edición.- México 1974.

VARIOS AUTORES.- La Legislación Agraria en México 1914-1979.-
Publicación de la Secretaría de la Reforma Agraria.- México
1979.

VARIOS AUTORES.- Lecturas Históricas Mexicanas.- Tomo IV.-
Empresas Editoriales.- Primera Edición.- México 1969.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley de Fomento Agropecuario.

Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario.

**Legislación Agropecuaria, Editada por la Secretaría de
Agricultura y Recursos Hidráulicos.**

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Ley General de Sociedades Mercantiles.