

636  
Zej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**El Sistema Agrario Constitucional  
las Reformas al Artículo 27**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**Licenciada en Derecho**

**P R E S E N T A :**  
**CECILIA JUDITH MORA DONATTO**

**Asesor: Dr. Sergio García Ramírez**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO,

1993



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.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar las reformas al artículo 27 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, cuya trascendencia en el constitucionalismo mexicano y en la vida política, económica y social del país no tiene precedente.

En la primera parte de este trabajo hacemos un análisis del concepto del Derecho agrario, su contenido y sus características, con el fin de establecer su ubicación a la luz de la reciente reforma al artículo 27 constitucional que da por terminado el reparto agrario. Esto, creemos, permitirá tener una visión más amplia del Derecho agrario para comprender mejor el contenido de la presente investigación.

Es de todos sabido que el problema agrario ha sido uno de los temas centrales en la historia de México, por ello el capítulo segundo se refiere a las diversas formas de tenencia de la tierra y su distribución desde la época prehispánica hasta el estallido de la Revolución Mexicana, que tuvo, por un lado y como una de sus causas, los despojos de las tierras durante el porfiriato, dando origen a los grandes latifundios. Es de especial importancia señalar que la Revolución Mexicana da nacimiento al constitucionalismo social, no sólo en nuestro país sino en el mundo.

Asimismo, nos referimos a las reformas que ha recibido el artículo 27 de la Constitución y a las políticas agrarias llevadas a cabo por los gobiernos posrevolucionarios que sirven de preámbulo al último capítulo.

La reforma al artículo 27 constitucional, promovida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari y aprobada por el Constituyente Permanente, modificó toda la estructura jurídica respecto de las diversas formas de tenencia de la tierra. Por ello, el capítulo cuarto examina y explica las causas que motivaron la reforma constitucional, al igual que los objetivos que ésta persigue. Asimismo, analizamos la nueva reducción del artículo 27 constitucional que permite la propiedad rústica por parte de las sociedades mercantiles, la asociación y la enajenación de tierras ejidales y comunales.

Dedicamos un apartado especial al tema del fin del reparto agrario por ser éste un postulado de la Revolución Mexicana. Concluimos el trabajo con el estudio de las nuevas instituciones —Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios— surgidas por la reforma constitucional.

No quisiera concluir estas líneas sin dejar constancia de mi agradecimiento a las distintas personas e instituciones que han coadyuvado, de alguna u otra manera, no sólo a mi formación académica, sino también a la realización de este modesto trabajo de investigación.

En primerísimo lugar y con toda justicia a mis amadísimos padres, por su invaluable apoyo; porque con amor y paciencia han hecho de mi vida la mejor experiencia. A mi hermano Jesús, quien también padeció los trabajos de esta tesis; a mi hermano Eduardo, porque su dedicación y apego al estudio me formaron más que mil palabras.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por el orgullo de sentirme parte de ella. A la Facultad de Derecho de la propia Universidad y a mis extraordinarios maestros de quienes aprendí todo lo que sé.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas; al doctor José Luis Soberanes Fernández, quien generosamente abrió para mí las puertas de tan prestigiada institución. Por su apoyo constante.

No podría faltar en estas líneas una persona que ha sido pieza importante y fundamental en estos últimos años de mi vida, me refiero a mi queridísima jefa la licenciada Rosa María Álvarez de Lara, digna secretaria académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, quien con inteligencia y cariño, pero sobre todo con paciencia me ha formado; a ella mi gratitud eterna.

A ti.

Ciudad Universitaria, D.F., 25 de abril de 1993.

## CAPÍTULO I. DEFINICIÓN Y UBICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO

*El Derecho Social es el régimen jurídico que reacciona contra el excesivo individualismo y para el que tiene en cuenta una nueva concepción, más realista y eficaz del ser humano.*

Sergio García Ramírez

*No hubiese habido constitucionalismo social sin una revolución que le precediera, la subsistencia del constitucionalismo social simboliza la subsistencia de la revolución misma. Revolución social y constitucionalismo social forman, en México, una indisoluble simbiosis histórica y política.*

Diego Valadés

### 1. CONCEPTO

Una de las tareas más delicadas del estudioso del derecho es sin duda la de definir las diversas áreas que conforman la materia jurídica. Lo delicado de ello estriba en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área a definir, o cuando menos los más sustanciales. Así, en algunos aspectos las definiciones quedan restringidas a algunos elementos y, en otras, se va más allá de sus verdaderos alcances.

El caso del Derecho agrario no es la excepción, pues son diversas las definiciones que de él se han dado. Nosotros creemos que para exponer un

concepto sobre el Derecho agrario es necesario fijar o establecer la extensión del término "agrario". La palabra viene del latín *agrarius*, de *ager agri*, que significa: todo lo relativo al campo.

Sin embargo, precisar el concepto del Derecho agrario constituye un empeño en el que se afrontan serios obstáculos si se consideran los diversos criterios imperantes para juzgar nuestra materia. En efecto, existen diversas corrientes del pensamiento que definen al Derecho agrario aplicando criterios diferentes. Para unas está constituido por normas e instituciones de carácter privado; para otras, por instituciones y normas legales eminentemente públicas; y, otras más, que postulan la tesis de que constituye un derecho social.

El concepto moderno del Derecho agrario, ha sido elaborado principalmente por los juristas italianos contemporáneos. Este derecho se ocupa de normar las relaciones jurídicas derivadas de los diferentes aspectos de lo agrario.

En 1954 se reunió en Florencia, Italia, la Primera Convención Internacional del Derecho agrario, auspiciada por la universidad local. En dicho congreso se manifestaron dos tendencias o tesis en relación con las bases del Derecho agrario. Una, patrocinada por Ascarelli y Barbero, quienes sostuvieron que el objeto fundamental del Derecho agrario es el fundo, o sea la tierra con sus elementos de producción; y la segunda, encabezada por el profesor Mario Rossi, que considera, como objeto del Derecho agrario, la empresa agrícola, entendida como una unidad en la que participan la tierra, los instrumentos de labranza y la organización agraria<sup>1</sup>.

Para adentrarnos en el conocimiento del Derecho agrario, es necesario tomar en consideración varias definiciones que han elaborado diversos autores, tanto nacionales como extranjeros.

#### A. *Conceptos en la doctrina extranjera*

Para Giorgio de Semo, el "Derecho agrario es la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Casanova, Ramón Vicente, *Derecho agrario*, Colección *Justitia et Jus*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1967, p. 15.

<sup>2</sup> De Semo, Giorgio, *Corso di Diritto agrario*, Ed. Poligráfica universitaria, Firenze, Roma, 1937, p. 37.

Arcangelli define al Derecho agrario "como la totalidad de las normas, ya sean de derecho privado o público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura"<sup>3</sup>.

Campuzano y Horma nos dice que el Derecho agrario es "el conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola"<sup>4</sup>.

Por otra parte, Carrara expresa que el Derecho agrario es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria, en sus sujetos, en los bienes que a ella se destinan y en las relaciones jurídicas constituidas para ejercerlas"<sup>5</sup>.

El doctor Bernardino C. Home, considera que el "Derecho agrario es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones referentes al trabajo, a la producción a los bienes y a la vida en el campo"<sup>6</sup>.

El tratadista Raúl Mugaburu, define al "Derecho agrario rural como el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad, derivados de aquellas explotaciones"<sup>7</sup>.

Para Ramón Casanova, el "Derecho agrario es el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones jurídicas nacidas del aprovechamiento de la propiedad territorial y que orienta y asegura la función social de ésta"<sup>8</sup>.

Los doctores Manuel Dorta Duque y Manuel Dorta Duque Ortiz, sostienen que el "Derecho agrario es la rama del derecho privado en que predominan normas de orden público y el intervencionismo estatal que regula la tenencia y disfrute de las tierras de propiedad privada, su producción, el crédito que requiera la misma, sus instituciones, la distribución de los productos agrícolas, y sus mercados, con el propósito de incrementar las actividades agrícolas, asegurar un equitativo aprovechamiento de sus beneficios a todos los que en dichas actividades participan, lograr un adecuado y suficiente abastecimiento

3 Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1966, p. 4.

4 Campuzano y Horma, Fernando, *El Derecho agrario en España*, citado por Lemus García, Raúl, *El Derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 16.

5 Carrara, Giovanni, *Corso de Diritto agrario*, Ed. Studium, Roma, 1939, p. 9. Citado por Lemus García, p. 16.

6 Home, Bernardino C, *Política agraria y regulación económica*, Ed. Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 20.

7 Mugaburu, Raúl, *La teoría automática del derecho rural*, Centro de estudiantes de ciencias jurídicas, Santa Fe, Argentina, 1933, p. 139.

8 Casanova, Ramón, *op. cit.*, p. 23.

a los consumidores, y robustecer, expandir y superar la economía nacional, y además con normas expresas de protección directa para los campesinos y trabajadores agrarios y sus familias”<sup>9</sup>.

El tratadista español Juan José Sanz, define al “Derecho agrario como el conjunto de normas que en el ámbito de la ordenación del territorio regulan la propiedad de la tierra, la empresa agraria y la reforma y desarrollo de las estructuras del campo”<sup>10</sup>.

Por último, el también español Alberto Ballarín Marcial, define al derecho agrario como “el sistema de normas tanto de derecho privado como de derecho público, especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según los principios generales, peculiares de esta rama jurídica”<sup>11</sup>.

## B. Conceptos en nuestra doctrina

Los antecedentes históricos, sociológicos y políticos mexicanos le han dado a nuestro Derecho agrario una importancia de primer orden, que se desarrolla junto a su devenir social, porque sus normas han intentado resolver uno de los más delicados y antiguos problemas nacionales. Es en nuestro país donde tiene lugar el Derecho agrario como subrama jurídica autónoma, y también donde alcanza por primera vez en el mundo jerarquía constitucional.

Sin embargo, a pesar de que el Derecho agrario en nuestro país tiene perfiles auténticamente mexicanos, la doctrina se encuentra muy limitada en el aspecto cuantitativo, aun cuando es de gran calidad. Es de lamentar que su estudio no haya permeado suficientemente entre los estudiosos del derecho, como ha sucedido en otros países<sup>12</sup>.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez define al Derecho agrario como el “conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina

9 Dorta Duque, Manuel y Manuel Dorta Duque Ortiz, *Derecho agrario y proyecto de código cubano de reforma agraria*, Habana, Cuba, 195., p. 2

10 Sanz Jarque, Juan José, *Derecho agrario*, Ed. Fundación March, Madrid, España, 1975, p. 26.

11 Ballarín Marcial, Alberto, *Derecho agrario*, Editoriales de Derecho Unidas, España, 1980, p. 436.

12 Ruiz Massieu, Mario, *Derecho agrario revolucionario*, UNAM, México, 1987, p. 32.

y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”<sup>13</sup>.

Martha Chávez Padrón señala que el Derecho agrario “es el conjunto de normas que regulan la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo”<sup>14</sup>.

Antonio Luna Arroyo define al Derecho agrario como el “orden jurídico de las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria, así como los problemas de la tenencia de la tierra y las diversas formas de propiedad”<sup>15</sup>.

Para Angel Caso, el Derecho agrario, en el aspecto objetivo, es “el conjunto de normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas, en tanto que en el aspecto subjetivo es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas”<sup>16</sup>.

El maestro Raúl Lemus García considera al Derecho agrario, en su sentido objetivo, como el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica<sup>17</sup>.

Asimismo, el licenciado Mario Ruiz Massieu define al Derecho agrario como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural”<sup>18</sup>.

Nosotros definimos al Derecho agrario como el conjunto de normas jurídicas e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra, así como la organización, explotación y aprovechamiento de la actividad agrícola.

Esta rama del derecho supone, por un lado, un conjunto de normas jurídicas relativas a lo agrario, es decir, al campo, por ello su interés en la regulación de las formas de tenencia de la tierra, elevadas a rango constitu-

13 Mendieta y Núñez, *Introducción al estudio...*, p. 6.

14 Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, Ed. Porrúa, México, 1964, p. 22.

15 Luna Arroyo, Antonio, y Alcerreca, Luis G., *Diccionario de Derecho agrario*. Ed. Porrúa, México, 1982, p. 207.

16 Caso, Angel, *Derecho agrario*. Ed. Porrúa, México, 1950, p. 189.

17 Lemus García, *op. cit.*, p. 19.

18 Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 39.

cional por la reforma al artículo 27 de 6 de enero de 1992; por el otro, las diversas instituciones (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, tribunales agrarios) encargadas de su cabal cumplimiento. Asimismo, el Derecho agrario regula las diversas formas de organización para una mejor explotación y aprovechamiento de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

## 2. CONTENIDO

Para determinar el contenido del Derecho agrario tomaremos como punto de referencia nuestro concepto. En éste encontramos precisados los dos objetivos básicos de la disciplina: *a)* la regulación y disfrute de las diversas formas de tenencia de la tierra —ejidal, comunal y pequeña propiedad— a nivel constitucional, y que están ligadas a la producción agropecuaria; y *b)* la regulación y organización de las explotaciones agrícolas.

Es decir, el contenido del derecho agrario lo forman las normas que regulan la propiedad rústica, sus diversas formas de asociación (sociedades mercantiles, contratos de arrendamiento, aparcería, etcétera), así como las instituciones (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, tribunales agrarios), que han sido creadas para tal finalidad; asimismo, contempla la organización y el mejor aprovechamiento de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

## 3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AGRARIO

De las definiciones de los autores citados y de la propia, podemos desprender un conjunto de características distintivas de la rama del derecho que nos ocupa, y que son las siguientes:

*a) Autónomo*, en virtud de que se rige por principios propios y distintos a los que gobiernan otras disciplinas jurídicas<sup>19</sup>. (Salvo en el caso de Giorgio de Semo, que lo considera de carácter privado). En nuestro país esta autonomía se ve reflejada en leyes específicas relativas a la agricultura, *v. gr.* la Ley Agraria, Ley de Fomento Agropecuario.

*b) Social, strictu sensu*, porque sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina, económicamente débil, asegurando su conviven-

<sup>19</sup> Lemus García, *op. cit.*, p. 23.

cia con los otros sectores demográficos de la sociedad sobre la base de la justicia y la equidad<sup>20</sup>. Actualmente, dicha característica se confirma, pues con la reciente reforma al artículo 27 constitucional se introduce la figura de la Procuraduría Agraria cuyo objetivo primordial será la protección de los derechos de ejidatarios y comuneros

c) *Reivindicatorio*, porque ordena la restitución de la tierra en favor de la clase campesina, de sus legítimos dueños, usurpada por los grandes terratenientes<sup>21</sup>. Aun cuando dicha reforma al artículo 27 da por concluido el reparto agrario, la nueva legislación agraria continúa respetando dicho carácter reivindicatorio para las comunidades que han sido despojadas de sus tierras, sin embargo, éste encuentra su límite es la prescripción contemplada en la Ley Agraria.

d) *Dinámico*, porque está sujeto a una evolución progresiva atendiendo a los cambios estructurales que se operan en el campo científico, en el social, en el económico y en el político. Hoy más que nunca podemos sostener que el Derecho agrario es dinámico, pues los cambios realizados al artículo 27 de nuestra ley fundamental se adaptan a las nuevas circunstancias que se presentan en el campo con el fin de elevar su productividad en un mundo más competitivo<sup>22</sup>.

e) *Singular y excepcional*, porque se aparta de la *ratio legis* en que se inspira el Derecho común, por motivos de justicia social e interés público<sup>23</sup>. Los fines del Derecho agrario siguen siendo distintos a los del derecho común, pues la actual reforma del artículo 27 persigue llevar la justicia social a los campesinos otorgándoles una mayor libertad y certeza jurídica para elevar sus niveles de vida, lo cual es un interés prioritario del Estado.

#### 4. UBICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO

##### A. Teoría clásica

Un tema que ha suscitado polémica permanente es el que se refiere a determinar la ubicación del Derecho agrario dentro del cuadro general del

20 *Idem.*

21 *Idem.*

22 *Idem.*

23 *Idem.*

derecho. Son de advertir tres corrientes, apoyadas todas ellas en la teoría clásica, que divide al derecho en público y privado, y que son:

a) La que sostiene que el Derecho agrario es una rama del derecho privado y que, en consecuencia, sus normas e instituciones participan de la misma naturaleza.

b) Otra que, contrariamente, señala que forma parte del derecho público, atendiendo a la trascendencia de la producción agrícola en la vida económica de las naciones y el interés que tiene el Estado por regular y controlar todo lo relativo a la producción agropecuaria.

c) La tercera, que podemos calificar de ecléctica, afirma que el Derecho agrario se integra por leyes que participan del derecho público o del privado <sup>24</sup>.

Para comprender las opiniones anteriores es necesario remitirnos a la división entre derecho público y privado, dada en Roma por Ulpiano, quien los define en los siguientes términos:

*"Publicum just est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem"* (se llama derecho público el que trata del gobierno de los romanos; y derecho privado el que se refiere a la utilidad de los particulares) <sup>25</sup>.

El Derecho público regularía entonces la estructura del Estado y sus relaciones con los individuos; el Derecho privado fijaría los derechos subjetivos de los particulares y las relaciones de éstos entre sí. El surgimiento de esta distinción implica la separación de ambas esferas.

Esta teoría llamada del interés en juego, ha sido criticada porque señala que no puede establecerse un límite absoluto entre lo que interesa al Estado y lo que es del interés exclusivo de los particulares; ya que algunos aspectos del derecho público interesan a los particulares, por ejemplo, el derecho penal; en tanto, que cuestiones del derecho privado, como las relaciones familiares, interesan al Estado <sup>26</sup>.

El maestro Mario de la Cueva, siguiendo la teoría de la naturaleza de la relación jurídica, nos dice que el derecho público es el que reglamenta la organización y actividad del Estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que intervienen con ese carácter, mientras que el

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>25</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 131.

<sup>26</sup> Delgado Moya, Rubén, *El Derecho social del presente*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 112.

derecho privado rige la vida del hombre y de las personas jurídicas carentes de poder público y las relaciones en que intervienen, bien entre sí, bien con titulares de poder público que actúen con carácter de particulares <sup>27</sup>.

Para Delgado Moya, el derecho privado regula o reglamenta las relaciones de los particulares entre sí, colocándolos en un nivel de igualdad jurídica, y puede crear, entre las personas a las que se aplica, relaciones de coordinación y en las relaciones que regula el derecho privado existe siempre, como requisito *sine qua non*, la autonomía de la voluntad de las partes que en las mismas intervienen <sup>28</sup>.

Martha Chávez Padrón, señala que aún no se ha logrado, una distinción plenamente satisfactoria entre el derecho público y privado, por ello se vuelve siempre a la distinción del derecho romano. Por tal razón, sostiene en contra del carácter formalista de la clasificación del derecho, que siendo la materia de la norma lo que la caracteriza específicamente, es este punto material el que servirá para particularizar dentro de la totalidad el ámbito normativo-jurídico y dará un criterio lógico para clasificarla. Por lo mismo, la clasificación del derecho no es un punto que engrane dentro del núcleo esencial del mismo, sino que pertenece a su aspecto material, mudable, fluyente como la vida misma. De otra manera, no podríamos explicarnos tantos cambios en la clasificación de las ramas del derecho y la aparición de otras nuevas <sup>29</sup>.

En resumen, de acuerdo a lo expresado, la división entre derecho público y privado se basa en dos tipos de razonamientos: el del interés en juego, y el de los sujetos que interviene en la relación jurídica.

## B. Teoría tricotómica

Muchos ilustres tratadistas han coincidido en señalar a Otto Von Gierke entre los primeros autores que se refieren a un derecho social. Francisco Ferrara señala que en sus estudios relativos al Derecho germánico medieval, Gierke llamó la atención respecto de las relaciones cooperativas del individuo con la comunidad organizada, y que llegó a la conclusión que el propio Ferrara sintetiza de la manera siguiente: "Todas estas relaciones escapan al

<sup>27</sup> De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 69.

<sup>28</sup> Delgado Moya, *op. cit.*, p. 115.

<sup>29</sup> Chávez Padrón, *El derecho agrario...*, pp. 137-152.

derecho individual y deben concebirse como un verdadero derecho social. Aquí entran los varios derechos y obligaciones corporativos de naturaleza personal o patrimonial”<sup>30</sup>.

Demófilo de Buen expone la doctrina gierkeana sobre derecho individual y derecho social, distinguiendo al primero con el carácter de “Derecho que pone en relación a los hombres como seres singulares. Descansa en la relación de coordinación (*Nebenordnung*) y parte de la libertad (*Unverbundenheit*) del sujeto. El Derecho social ordena las relaciones de los hombres como seres sociales, como miembros de totalidades más amplias y considera a las corporaciones, no como suma de individuos, sino como totalidades sociales o miembros de más altos cuerpos sociales, reposa en las relaciones de imposición y sometimiento y parte de la subordinación del sujeto”<sup>31</sup>.

Georges Gurvitch considera al derecho social “como un dominio en donde el derecho público y el derecho privado se entrelazan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies”<sup>32</sup>. Es decir, para Gurvitch el derecho social no es derecho de coordinación ni de subordinación sino de inordinación o integración, porque tiene como finalidad específica la de lograr la solidaridad de todos los miembros de un agrupamiento social, dando origen a un poder social que, institucionalizándose, actúa en sentido positivo y benéfico sobre los individuos integrantes del grupo<sup>33</sup>. Por ello, el derecho social se dirige “a sujetos jurídicos específicos —personas colectivas complejas— tan diferentes de los sujetos individuales aislados como de las personas morales —unidades simples— que absorben a la multiplicidad de sus miembros en la voluntad única de la corporación o del establecimiento”<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Ferrara, Francisco, *Teoría de las Personas Jurídicas*, Ed. Reus, Madrid, 1929, p. 189, (la obra de Gierke mencionada por Ferrara se denomina *La teoría de la asociación y la jurisprudencia alemana*, 1887).

<sup>31</sup> De Buen, Demófilo, *Introducción al estudio del derecho civil*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, p. 28. (La obra de Gierke a que se refiere De Buen es: *Deutsches Privatrecht*, Leipzig, 1895.)

<sup>32</sup> *L'idée du droit social*, lib de recueil Sirey, París, 1936 p. 162. Citado por Lemus García, *op. cit.*, p. 53.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>34</sup> *L'idée du droit social*, p. 13., citado por García Ramírez, Sergio, *Derecho mixto y derecho procesal*, Escuela nacional de artes gráficas, México, 1975, p. 64.

Paul Roubier no habla de un derecho social sino de un derecho mixto, el cual no podría quedar incluido en los ámbitos correspondientes al derecho público o al derecho privado.

Roubier distingue dos especies de derecho mixto: uno, que denomina concreto o profesional, referente a los fenómenos que suscitan la división del trabajo y la lucha de clases, que tiene por cometido normar las relaciones jurídicas que atañen a una profesión o grupo profesional; y otro, abstracto o regulador, que incorpora las normas referentes a la sanción, a la realización de otras normas jurídicas y que abarcaría al derecho penal, al procedimiento y al derecho que reglamenta los conflictos de leyes en el espacio y en el tiempo, esto es: a) reglas de aplicación de leyes en el espacio; y b) derecho transitorio<sup>35</sup>.

Sin embargo, la idea del derecho social se debe al profesor alemán Gustavo Radbrück, quien en 1929, publicó su obra llamada *Introducción a la ciencia del derecho*, en donde habló del Derecho social del porvenir, como una tercera división, que se contrapone abiertamente a la tradicional dicotomía del derecho: público y privado. Radbrück señala que

hay una tendencia hacia un derecho social que hace más grande la separación entre el derecho público y el derecho privado, entre derecho civil y derecho administrativo, entre contrato y ley: ambos tipos de derecho penetran uno en otro recíprocamente, dando lugar a la aparición de nuevos campos jurídicos, que no pueden ser atribuidos ni al derecho público ni al privado, sino que representan un derecho enteramente nuevo, de un tercer tipo, a saber: el derecho económico y social<sup>36</sup>.

Para Radbrück, el derecho social "es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho. Los cambios que hacen época en la historia del derecho se hayan determinados, más que por ningún otro factor del pensamiento jurídico, por las transformaciones que experimenta la imagen del hombre, tal como el legislador la concibe"<sup>37</sup>.

Delgado Moya explica que el derecho social nació desde el momento mismo en que aparecieron los primeros grupos sociales, pero su estudio comenzó recientemente.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 41-43.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 44

<sup>37</sup> Radbrück, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*. Fondo de Cultura Económica. México, 1965, pp. 157-163.

Este autor define al derecho social como el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles. Afirma que al hablar de los "económicamente débiles" significa que la protección y reivindicación de que se trata, tutelan los derechos e intereses de todos aquellos que, precisamente por ser los económicamente débiles en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza, requieren protección laboral, social, agraria y económica, vivan o no de su trabajo<sup>38</sup>.

Mendieta y Núñez sostiene que para poder formular un concepto jurídico del derecho social que corresponda a sus fines, es preciso, primero, determinar cuáles son las leyes con las que se pretende configurarlo; segundo, analizarlas con objeto de ver si hay en ellas un fondo común que justifique su unidad sustancial; tercero, probar que sus principios son diferentes de los que sustentan a las ramas ya conocidas del derecho, pues de lo contrario no podría desprenderse de ellas para formar un derecho autónomo; y cuatro, descubrir sus fundamentos sociológicos<sup>39</sup>.

Asimismo —señala Mendieta— que la mayoría de los autores coinciden en señalar que el derecho social comprende: las leyes de trabajo, las de asistencia, las de seguridad social y otras más. Y del análisis de esta legislación, considera que en las materias del derecho social se encuentran aspectos comunes, tales como:

a) Que no se refieren a los individuos en general sino en cuanto integrantes de grupos sociales o de sectores de la sociedad bien definidos: obreros, campesinos, trabajadores independientes, etcétera.

b) Que tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos y sectores que caen bajo sus disposiciones.

c) Que son de índole económica, pues regulan fundamentalmente intereses materiales, como base del progreso moral.

d) Que tratan de establecer un completo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa<sup>40</sup>.

Mendieta y Núñez define al derecho social como el "conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de

38 Delgado Moya, *op. cit.*, p. 116

39 Mendieta y Núñez, Lucio, *El derecho social*, Ed. Porrúa, México, 1967, p. 53.

40 *Ibid.*, p. 54.

la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales dentro de un orden justo”<sup>41</sup>.

Un concepto más restringido del derecho social lo expone el doctor Héctor Fix-Zamudio, quien señala que el derecho social es “un conjunto de normas jurídicas nacidas precisamente con el objeto de proteger y organizar los grupos más débiles de la sociedad”. Asimismo afirma que, tomando en cuenta la Constitución de 1917, el derecho social comprende cuatro grandes sectores:

a) El Derecho agrario, especialmente referido a los núcleos de población ejidal y comunal y a los pequeños propietarios (artículo 27 constitucional).

b) El Derecho del trabajo y de la previsión social (artículo 123 constitucional).

c) El Derecho de la seguridad social (el mismo artículo 123 constitucional, fracción XXIX).

d) El Derecho burocrático, que adquiere rango constitucional de acuerdo con el apartado B del propio artículo 123 constitucional<sup>42</sup>.

El doctor Sergio García Ramírez sostiene que el Derecho social se presenta como

un sistema jurídico de creación autónoma por y para ciertas colectividades, grupos o instituciones (a menudo profesionales), y ya no por ni para el Estado o el individuo. Es decir, se denomina derecho social al régimen jurídico que reacciona contra el excesivo individualismo y para el que toma en cuenta una nueva concepción, más realista y eficaz, del ser humano. Se busca, así, la adecuación del derecho a la realidad concreta del hombre —a su realidad social, a su realidad de clase, a su realidad de necesidad, a su realidad de perfeccionamiento en la vida comunitaria— y no a una idealidad abstracta traducida en la igualdad civil, la máxima autonomía de la voluntad, el principio de libre contratación y el abstencionismo estatal<sup>43</sup>.

Podemos decir que el derecho social es un ordenamiento jurídico que tiene como objetivo principal igualar a los desiguales, por ello es un derecho

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. p. 66-67.

<sup>42</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos del procesal social agrario en el derecho mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIII, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 893-938.

<sup>43</sup> García Ramírez, Sergio, “El Derecho social”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XV, núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 633-634.

protector que reconoce la existencia de grupos más débiles dentro de la sociedad; de ahí su naturaleza de un derecho tutelar de los intereses de las personas que pertenecen a estos grupos sociales.

### C. *El Derecho agrario como derecho social*

Una vez que se analizó la teoría clásica de la división del derecho, así como el concepto y la naturaleza del derecho social, explicaremos al Derecho agrario como parte de éste.

El Derecho agrario mexicano, nos dice Chávez Padrón, no pertenece al derecho público ni al privado, por su complejidad y extensión, así como por la existencia en el mismo de normas de naturaleza pública y otras de carácter privado. Además, el grupo campesino no se identifica con el Estado, ni con los particulares como elementos aislados; o sea que es algo más que un derecho mixto <sup>44</sup>.

Para ella, el Derecho agrario es una subrama del derecho social, ya que se dirige a proteger a un determinado grupo social: los campesinos; protegiéndolos al traducir la suma de sus patrimonios económicamente pobres, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo <sup>45</sup>.

Ricardo Zeledón, por su parte, apunta que el Derecho agrario se empieza a gestar a finales del siglo XIX, cuando el derecho privado se muestra incapaz de resolver los problemas de la producción agrícola y obliga a la expedición de leyes especiales con ese fin, pero nace realmente cuando esa normativa recibe una orientación social en las primeras décadas del siglo XX <sup>46</sup>.

Asimismo, señala que su aparición en diversos continentes, tiempos y países, no es necesariamente con las mismas características, por lo que se trata de un sistema con distintos grados de incidencia en la tutela de aspectos particulares de todo su contenido <sup>47</sup>.

Para Mario Ruiz Massieu, el Derecho agrario revolucionario es una nueva y relevante subrama del derecho social, en cuanto que surge como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, con el propósito esencial

<sup>44</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 157.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>46</sup> Zeledón, Ricardo, *El origen del moderno Derecho agrario*. Ed. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, San José de Costa Rica, 1982, p. 22.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 23.

de responder a las demandas de equidad y justicia social de la población rural, armonizando el logro de estos objetivos con el incremento de la producción agropecuaria y el bien común, lo cual determina la naturaleza propia y peculiar de su objeto y fines, así como la especificidad de los sujetos por él tutelados, que conforman un grupo social con características bien definidas<sup>48</sup>.

En síntesis, podemos concluir que efectivamente el Derecho agrario es una subrama del derecho social, pues se trata de un derecho dirigido a la protección de una clase social, que son los campesinos; y también es producto de un movimiento social reivindicatorio de sus derechos.

Aunque actualmente se podría pensar que el Derecho agrario mexicano está abandonando sus características de derecho social, ante las recientes reformas al artículo 27 constitucional, que termina con uno de los postulados de la Revolución Mexicana que le dan su origen como lo es el reparto agrario, nosotros creemos que esto no es así, pues si bien es cierto que la reforma termina con el reparto agrario, también lo es que da nacimiento a otras dos instituciones que tendrán como objeto proteger a los campesinos (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios), como son la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios, que serán objeto de nuestros comentarios más adelante, esto nos lleva a decir que el Derecho agrario mexicano no cambia su objetivo tutelar, sino sólo se transforma para adecuarse a las nuevas circunstancias de la realidad mexicana.

48 Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 125.

## CAPÍTULO II. ASPECTOS HISTÓRICOS DEL PROBLEMA AGRARIO EN MÉXICO

*La verdadera historia de México, es la historia de la tenencia de su tierra.*

Martha Chávez Padrón

*Que cada tierra posea un hombre, y cada hombre posea una tierra.*

Diputado Carreón, XXVI Legislatura

### 1. ÉPOCA PREHISPÁNICA

Hasta los inicios del siglo XX toda la información que se poseía sobre la región de Mesoamérica tenía poca profundidad temporal. Las diferentes fuentes tanto españolas como indígenas (los códices pictográficos, los monumentos históricos, etcétera) no habían sido entendidas o interpretadas hasta ese momento. Incluso en nuestros días perviven datos inciertos que requieren ser interpretados a fin de explicar el nacimiento o el desarrollo de la civilización indígena<sup>49</sup>.

Diversos son los escritos que los primeros historiadores y cronistas nos dejaron con noticias acerca de la organización de los pueblos indígenas en tierras mesoamericanas; gracias a ellos podemos reconstruir, cuando menos

<sup>49</sup> Cosío Villegas, Daniel, *Historia general de México*, tomo I, El Colegio de México, México, 1976, p. 127.

en parte, las condiciones en que aquellas remotas sociedades se desarrollaron en su economía; agricultura e industria. La gran mayoría de los autores coincide en señalar que existía una injusta distribución de la tierra antes de la llegada de los españoles, motivada por la diferencia de clases existente entre los pueblos aborígenes<sup>50</sup>. Nuestro propósito será, entonces, realizar un análisis de algunos de estos pueblos con el fin de fijar nuestra posición al respecto, es decir, si era o no injusta la distribución territorial.

### A. Aztecas

La organización social de los pueblos del Valle de México había pasado por varias modificaciones antes de alcanzar la forma en que la encontró la conquista española. En sus principios, las clases sociales que se distinguían en Tenochtitlán eran solamente el rey y la casa real, los sacerdotes, los guerreros y la gente del pueblo; pero las sucesivas conquistas, la absorción de pueblos, de lenguas y usos diversos impusieron nuevos elementos en la organización social, dando origen a una nobleza, distinta, en parte, de las clases reconocidas que venían representando, por un lado, el nacimiento y la familia, por el otro, la riqueza individual y la propiedad<sup>51</sup>.

Las diferencias de clases existentes se reflejaba fielmente en la distribución de la propiedad inmueble: el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, mediante la conquista, que era el origen de la propiedad; asimismo, cualquiera otra forma de posesión y de propiedad territorial dimanaba del rey.

Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían, a las que se les denominaban "*tlatocalli*" (*tlatoa*, mandar; *calli*, casa.); otra la distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se habían distinguido en la conquista y el resto la daba a los nobles de la casa real o las

destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas<sup>52</sup>. En este sentido, Clavijero señalaba que

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>51</sup> González de Cossío, Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, tomo I, INEHRM, México, 1978, pp. 4-5.

<sup>52</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, "El derecho precolonial", *Enciclopedia ilustrada mexicana*, México, 1937, núm. 7, p. 42.

las tierras del Imperio Azteca estaban divididas entre la corona, la nobleza, el común de vecinos y los templos, y había pinturas que representaban distintamente lo que a cada cual pertenecía. Las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles, con grana y las de los plebeyos con amarillo claro. En aquellos dibujos se distinguían a primera vista la extensión y los límites de cada posesión<sup>53</sup>.

Mendieta y Núñez clasifica a la propiedad tomando en cuenta la afinidad de sus características:

- a) Primer grupo: Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.
- b) Segundo grupo: Propiedad de los pueblos.
- c) Tercer grupo: Propiedad del ejército, de los dioses y de ciertas instituciones públicas<sup>54</sup>.

Con respecto al primer grupo, como lo señalamos, solamente al rey le era lícito disponer de sus propiedades sin limitación alguna; pero podía transmitir las en todo o en parte entre los principales (*pipitzin*), o enajenarlas o darlas en usufructo a quien mejor le parecía, siguiendo por regla general sus costumbres, pero estas tierras podían volver al poder del señor cuando éste lo deseara.

Los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del señor (*Tzin*) eran:

a) Las *pillalli*, que eran posesiones antiguas de los *pipitzin* y se transmitían de padres a hijos, o bien eran concedidas por el rey en galardón por los servicios hechos a la corona.

b) Había tierras llamadas *tecpanatalli*: reservadas siempre al dominio del rey y que gozaban el usufructo ciertos señores llamados *tecpanpouque* y *tecpantlaca*, esto es gente del palacio<sup>55</sup>.

Los principales no pagaban tributo y poseían las tierras en usufructo, sin poder disponer de ellas, aunque sí podían legarlas a sus legítimos sucesores, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos. Además, si la familia se extinguía o el propietario incurría en pena, o abandonaba el servicio, la tierra volvía al rey, quien disponía de ella a su albedrío<sup>56</sup>.

53 Clavijero, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, tomo I, libro séptimo. México, 1917, p. 354. Trad. J. Joaquín de Mora, Ed. Dirección General de Bellas Artes.

54 Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 43.

55 Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, Ed. Porrúa, México, 1964, p. 92.

56 González de Cossío, p. 6.

Algunas veces el rey donaba la propiedad sin la condición de transmitirla a sus descendientes; sin embargo, quien la recibía podía enajenarla o donarla: su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirla a los plebeyos<sup>57</sup>. No todas las tierras poseídas por nobles y guerreros provenían de la conquista; gran parte de sus posesiones se remontaban a la época en que fueron fundados los reinos. Estas y otras tierras eran labradas, a excepción del *calpulli*, en beneficio de los señores, por los "macehuales" o peones del campo, o bien por renteros que no tenían derecho alguno sobre las tierras que trabajaban<sup>58</sup>.

En cuanto a la propiedad que el rey destinaba para otros fines, estaba la llamada "teotlapan" (tierra de los dioses), cuyos productos estaban destinados a sufragar los gastos del culto. También existían tierras destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra, las cuales se llamaban "milchimalli" o "cacalimilli", según la especie de víveres que daban<sup>59</sup>. Estas tierras, puede decirse, eran propiedad de dos instituciones: el ejército y la iglesia y se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían. En el mismo grupo deben de colocarse las tierras que el monarca señalaba a ciertos empleos o cargos públicos; el goce de estas tierras correspondía a individuos particularmente designados; como ejemplo puede citarse el usufructo que sobre tierras tenían los jueces y magistrados, con objeto de que sostuviesen su cargo con lucimiento, dignidad e independencia. Cuando el usufructuario dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones<sup>60</sup>.

Con respecto a la propiedad de los pueblos, el *calpulli* (*calli*, casa; *pulli*, agrupación.) era la tenencia de la tierra más importante. El *calpulli* era una parcela de tierra que se asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que pertenecieran a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito era más de residencia que de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. En Tenochtitlán había veinte barrios o *calputallis*; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o *calpullec* (plural de *calpulli*) y le diera una parcela

57 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 92.

58 Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 43.

59 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 93.

60 Mendieta y Núñez, "El Derecho precolonial", p. 46.

a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio. La propiedad de las tierras del *calpulli* era comunal y pertenecía al barrio o *calputalli* al cual había sido asignado; pero el usufructo del *calpulli* era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañar que el *calpulli* no pudiera enajenarse, pero sí dejarse en herencia<sup>61</sup>. Aquí radica el origen del ejido mexicano.

Las familias poseían sus parcelas perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: la primera era cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio lo reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba perdía el usufructo irremisiblemente. La segunda condición consistía en permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufrutuada, pues el cambio de un barrio a otro, y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo<sup>62</sup>.

Cuando alguna tierra del *calpulli* quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Si un barrio o *calputalli* gozaba de muchas tierras, no pudiendo cultivarlas sus moradores en su totalidad, podían arrendarlas a los barrios vecinos, pero jamás donarlas, pues se ha dicho que eran inalienables<sup>63</sup>. Las tierras del *calpulli* constituían la pequeña propiedad de los indígenas<sup>64</sup>.

Además de las tierras del *calpulli* divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad este tipo de parcelamiento carecía de cercas y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban "*altepetalli*". Clavijero nos dice que "el *altepetalli* o de los comunes de la ciudades y villas, se dividían en tantas partes, cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera

61 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 93.

62 Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 45.

63 González de Cossío, p. 17.

64 Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 45.

exclusión e independencia de los otros. Estas tierras no se podían enajenar bajo ningún pretexto”<sup>65</sup>.

De lo anterior podemos señalar que entre los aztecas hubo problema agrario, porque en el mejor de los casos el pueblo azteca libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del *calpulli*; pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y de los pueblos sojuzgados, labraban las tierras que en grandes extensiones habían sido repartidas graciosamente entre los principales, los guerreros y los sacerdotes. Por todo lo anterior notamos que había una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos, y había también una injusta explotación agrícola, pues quienes trabajaban la tierra normalmente no eran dueños de ellas y pagaban altos tributos<sup>66</sup>.

Los trabajadores de la tierra indígena figuraban dentro de tres categorías: los *aparceros*, los *mayeques* y los *macehuales*; por tanto, la condición económica de estos campesinos era diferente. El aparcerero o arrendatario se encontraba en mejores circunstancias, porque aun cuando solamente sobre él recaía todo el peso del trabajo, era, en cambio, un copartícipe en la producción. No tenía más derecho sobre la tierra que labraba que el derivado de su convenio con el dueño o su legítimo poseedor; pero ese mismo convenio lo colocaba en la categoría de un trabajador, en cierto modo libre. Los *mayeques* tenían derecho sobre la tierra que explotaban, pero no eran libres; sobre ellos estaba el vencedor, verdadero señor feudal que exigía una parte sobre la producción de la tierra, y como además tenía que contribuir al sostenimiento del reino o del cacicazgo vencido al cual pertenecía, lo consideramos, cargado de gabelas, como un verdadero esclavo de la tierra, a pesar de ser, en derecho, propietario de ella. Por último, está el *macehual*, en el orden más bajo de los trabajadores rurales; hombres sin patrimonio, sin más recursos que la fuerza de sus brazos. Venía trabajando en las tierras de los grandes propietarios, directamente bajo las ordenes de éstos, o bien, en las tierras de los aparceros o de los *mayeques*, a cambio de un jornal que debió haber sido apenas lo indispensable para el sostenimiento material de su vida<sup>67</sup>.

La condición de los trabajadores del campo en la época anterior a la conquista era claramente miserable, si consideramos que realizaban sus

65 Clavijero, Francisco J., p. 355.

66 *Ibid.*, p. 148.

67 González de Cossío, p. 19.

tareas sin ayuda de bestias de labor, que no existían, y sin instrumentos o maquinaria agrícola adecuada. Por ello, no es de extrañar que los pueblos sojuzgados por los mexicas estuvieran inconformes con esta situación y que fueran factor propicio y determinante para ayudar a los españoles a derrocarlos<sup>68</sup>.

## B. Mayas

Por sus tradiciones, este pueblo al parecer se originó en el noroccidente del país. Sin embargo a los dos florecimientos culturales conocidos hoy en día que se desarrollaron en la actual península de Yucatán se les ha llamado antiguo y nuevo imperio. Más de cinco siglos corresponden al primero de ellos, (del cuarto al noveno de nuestra era). Sus ciudades principales fueron Palenque, Copán y Tikal, corporaciones cívicas y estatales que se distinguen por la magnificencia de sus contribuciones y la perfección de sus culturas. Después de 500 años de paz que vivió el imperio, ciudad tras ciudad fueron abandonadas paulatinamente por causas hasta ahora desconocidas. Se supone que la deficiente agricultura agotó el suelo y forzó a su abandono.

El nuevo imperio surge con la población emigrada del antiguo, aunque en medio de un denso velo de confusas tradiciones desempeñan el principal papel de su historia, que abarca casi un milenio, sus tres más importantes ciudades Chichén Itzá, Uxmal y Mayapán. Heredero de la paz religiosa del antiguo, el nuevo imperio es sacudido, por discordias, y después de los últimos años de efímera bonanza, las guerras civiles, pestes y elementos naturales hicieron su labor de destrucción. Diecinueve cacicazgos había a la llegada de los españoles<sup>69</sup>.

Los historiadores de los mayas aseguran que la propiedad era comunal entre éstos, no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían su casa y solares en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios<sup>70</sup>.

Los vasallos tenían el uso común de las tierras en las que solían sembrar para cada cosecha una medida de cuatrocientos pies, a la que llamaban "hum

68 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 94.

69 González de Cossío, p. 9-10.

70 Mendieta y Núñez, Lucio, "El derecho precolonial", p. 47.

uinic”<sup>71</sup>. Las tierras de los pueblos no tenían divisiones, aunque sí las había entre una provincia y otra. También eran comunes las salinas que estaban en las costas del mar y cuyos moradores debían pagar tributo en sal a los señores de Mayapán<sup>72</sup>.

La propiedad comunal entre los mayas parece que se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligaba a los labradores a cambiar frecuentemente de lugar sus cultivos, o también sembrar en muchas partes por si una cosecha no se lograba<sup>73</sup>. El uso de la tierra o derecho del primer ocupante duraba hasta la cosecha, después volvía al uso público para ser utilizada, pues sólo se permitía cultivar la tierra por dos años consecutivos<sup>74</sup>.

### C. Purépechas

De los purépechas (llamados michuacas por los mexicanos y tarascos por los españoles), puede decirse que, a juzgar por su cerámica, esculturas y pirámides eran un pueblo arcaico. Raza cuyo origen se desconoce, su lengua está desvinculada de las demás familias indígenas, circunstancia que los oscurece aún más. Tienen un régimen despótico y tiránico, su mismo nombre de purépechas, que significa vasallos, indica ya su condición social y su organización política. A su rey *caltzontzi*, correspondía nombrar a los jefes de las gremios en que estaba dividido el pueblo para trabajo y que eran familiares y hereditarios<sup>75</sup>.

Los purépechas de la época prehispánica se encontraban dentro de una economía mixta: agrícola, sedentaria y recolectora. La propiedad de la tierra era comunal y sólo disponían de medios primitivos para el cultivo de la tierra, porque carecían de animales de labor y no habían desarrollado técnicas intensivas para la explotación de la tierra. Al igual que los aztecas, la tierra estaba dividida en cuatro partes: una pertenecía a la corona, otra a la iglesia y a la casta sacerdotal, la tercera a los nobles y la cuarta al pueblo<sup>76</sup>.

71 González de Cossío, pp. 10.

72 López Cogolludo, Diego, *Historia de Yucatán*, tomo IV, Madrid, 1688, pp. 178-180, citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 47.

73 De Landa, Diego, *Relación de las cosas de Yucatán*, Madrid, 1684, citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 48.

74 Molina Solís, Juan Francisco, *Historia del descubrimiento y conquista de Yucatán*, Yucatán, 1896, citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 48.

75 González de Cossío, pp. 11-12.

76 Mendieta y Núñez, Lucio (coord.), *Monografía histórica, etnográfica y económica de*

## D. Otros pueblos

**Toltecas.** Las reliquias del arte tolteca en Tula, Teotihuacán, Cholula, etcétera, nos manifiestan las aptitudes prodigiosas de este grupo indígena denominado toltecas. De este pueblo se conoce muy poco; sabemos que la propiedad era colectiva, y que los nobles y los sacerdotes poseían sus propias tierras, que eran cultivadas por los siervos. Los productos de la tierra se repartían proporcionalmente bajo la inspección del jefe o cacique, dejando una parte reservada al dios y otra al amo<sup>77</sup>.

**Zapotecas.** Sobre los zapotecas no se tiene noticias de su organización agraria en la época prehispánica. Lo más probable es que haya sido semejante a la de los aztecas, porque su organización social era parecida; una propiedad privilegiada para los nobles y guerreros de alta categoría, grandes extensiones destinadas al sostenimiento del culto y del ejército, y tierras para el pueblo<sup>78</sup>.

## 2. ÉPOCA COLONIAL

Con el descubrimiento del Continente Americano —12 de octubre de 1492— se inicia una nueva etapa en la historia de la humanidad, pero también se inicia la conquista de los nuevos territorios y el dominio sobre sus pobladores por parte de la corona española, dando lugar a lo controversial, surgida en el siglo XVI, en torno a los justos y legítimos títulos correspondientes a los reyes católicos, respecto a los territorios de sus colonias americanas.

Meses después del descubrimiento de América, el papa Alejandro VI, en calidad de árbitro, expide tres bulas a saber: 1) *Inter Coetera* (3 de mayo de 1493), 2) *Inter Coetera o Noverunt Universi* (mañana del 4 de mayo de 1493), y 3) *Inter Coetera o Hodien Siquieden* (tarde del 4 de mayo de 1493), con el fin de dirimir un conflicto sobre el dominio de los terrenos descubiertos y conquistados entre España y Portugal<sup>79</sup>. Estos son los títulos que más

los tarascos, UNAM, México, 1940, pp. XXVIII, XXIX, XXX.

77 González de Cossío, pp. 14-15.

78 Mendieta y Núñez, Lucio (coord.), *Monografía histórica, etnográfica y económica de los zapotecas*, México, 1949, UNAM, pp. XLII.

79 Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho agrario*, Ed. Harla, México, 1987, p. 46.

invocaba la corona española para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América, pues en la segunda bula se fundamenta la decisión del papa en la asignación y, por supuesto, la donación, para que los reyes de España dispusieran con libertad el dominio de esas tierras.

El valor religioso de las bulas alejandrinas se ha puesto en duda, argumentándose que el papa las decretó apoyándose en el poder concedido por los Decretales de San Isidro y que éstos resultaron finalmente falsos<sup>80</sup>. No obstante dicho carácter Las bulas alejandrinas presentaron algunas incongruencias, porque tomaron como base para trazar las cien leguas hacia el occidente de las Islas Azores y Cabo Verde que no se encontraban dentro de la posición cercana que suponían las bulas, lo que no dejaba claro el ámbito territorial español y portugués respectivamente, por lo cual los reyes de España y Juan II, rey de Portugal, celebraron el Tratado de Tordesillas (7 de junio de 1494), el cual precisa los límites de los territorios de ambos reinos<sup>81</sup>.

Las bulas y el tratado fueron una fuente de derecho en que básicamente España fundó su conquista sobre los territorios de la Nueva España, a los que se añan los paradójicamente "justos títulos" de casi nulo sustento jurídico.

La Ley de 1519 expedida por Carlos V señaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas no sólo a las bulas, sino también "otros justos y legítimos títulos", lo cual nos indica que los propios reyes españoles no se fundamentaban exclusivamente en las bulas<sup>82</sup>.

El fundamento histórico-jurídico de la propiedad en la Nueva España y la legitimidad de las atribuciones de los reyes para disponer del territorio americano como de cosa propia, hace que éstos busquen validar su actitud en otras doctrinas o filosofías, como son :

a) *La escuela racionalista*, cuyo autor es Juan Ginés de Sepúlveda, quien defendía los derechos de la corona, señaló que los naturales constituían una raza inferior, lo que justificaba la conquista y servidumbre de los indios y los derechos del europeo en razón de su propia superioridad<sup>83</sup>.

b) *La escuela del derecho natural*, sostenida por Francisco de Vittoria, asesor de Carlos V y catedrático de la Universidad de Salamanca, afirmaba que las tierras de los indios no carecían de dueño, en consecuencia ni por

80 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 97-98.

81 Medina Cervantes, p. 48.

82 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 98-99.

83 Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 79.

derecho natural o divino, el rey podía adueñarse de ellas. Sin embargo, apoya la guerra justa y los derechos de España en América en los siguientes razonamientos: 1) Si los naturales perseveran en su malicia promoviendo la perdición de los españoles; 2) si se oponen a las prédicas cristianas; 3) si persisten en los sacrificios humanos y en sus prácticas inhumanas; y 4) si libre y voluntariamente los indios aceptan la autoridad del rey de España<sup>84</sup>.

Así el derecho de conquista era una institución legítima, reconocida por el derecho internacional de la época, y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores como en los vencidos; fue uno de los argumentos más fuertes sobre la propiedad de los territorios conquistados<sup>85</sup>. El propio derecho público de España sancionaba el derecho de conquista, como se desprende de las Siete Partidas (Ley 20, título XXVIII, tercera Partida), "Como ganan los omes el señorío de las cosas que toman de los enemigos de la Fe", en donde se manda que "Las cosas de los enemigos de la Fe, con quien no ha tregua, nin paz el Rey, quienquier que las gane, deuen ser suyas"<sup>86</sup>, y conforme a la ley 24, título XXVIII, tercera partida, "Los pueblos infieles podfan ser conquistados y sobre ellos adquirirse soberanía"<sup>87</sup>. En cuyo particular, el gobierno español no hizo otra cosa sino seguir los precedentes de la legislación romana, que señalaba que la *occupatio bellica* era una institución legítima, mediante la cual el pueblo romano se apropiaba de todos los bienes del enemigo, a los que consideraba *res nullius*, así como de los prisioneros de guerra a quienes sometía a esclavitud<sup>88</sup>. Asimismo, en los pueblos católicos la conquista de tierra infiel era legítima; "desde San Agustín se consideraba el cautiverio del enemigo como práctica piadosa, porque según el derecho de guerra, el vencedor podía matar al vencido y le perdonaban la vida a cambio de esclavizarlo, el cautiverio no se aplicaba cuando el enemigo era cristiano"<sup>89</sup>.

La *occupatio* era otra institución que el derecho de gente consideró como uno de los medios de adquirir la propiedad mueble e inmueble que no tuviese dueño con anterioridad. Para que se llevara a cabo, la *occupatio* era necesario:

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 79-80.

<sup>85</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 101.

<sup>86</sup> Rodríguez de San Miguel, Juan N. *Pandectas hispano-mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1991, p. 320.

<sup>87</sup> Magariños Torres, Santiago, *El problema de la tierra en México y la Constitución Socialista de 1917*, Instituto de Derecho Comparado Hispano-Portugués-Americano, Madrid, 1932, p. 50.

<sup>88</sup> Lemus García, p. 81.

<sup>89</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 101-102.

1) apropiarse del bien que puede estar en el comercio, pero que no tenga dueño (*res nullius*); 2) ejercer actos de dominio. Este argumento es muy endeble para justificar la posesión de primeros ocupantes, por parte de los españoles, ya que los nuevos territorios estaban poblados<sup>90</sup>. Este derecho sólo podía hacerse valer sobre aquellas tierras despobladas, mas no sobre las pobladas.

La prescripción positiva o *usucapio*, es —como ha dicho Modestino— la adición del dominio por la continuación de la posesión durante el tiempo definido por la ley. La prescripción adquisitiva a su vez, fue otro de los fundamentos para legalizar, aunque sólo formalmente, los derechos de España sobre los dominios americanos<sup>91</sup>.

Una vez realizada la conquista de los territorios descubiertos, surgió la confusión respecto a qué tipo de patrimonio deberfan incorporarse las tierras de la Nueva España, pues tres son los que se dieron en el reinado español:<sup>92</sup>

a) *El Real Patrimonio*, que pertenecía a la casa real para sus gastos y "estaba constituido por el conjunto de bienes destinados a subvenir las necesidades personales del rey y a emprender nuevas guerras y conquistas".

b) *El Patrimonio Privado del Rey*, que estaba constituido por sus bienes particulares, que poseía antes y después de su investidura. La conquista se hizo con bienes de este tipo ya que otros compromisos habían agotado el presupuesto destinado a emprender conquistas. Este hecho originó la confusión, pues se dijo que las tierras de la Nueva España pertenecían al patrimonio privado del rey, pero los soberanos españoles ejercieron no una actitud de administradores, sino de gobernantes, ya que la conquista era una institución de derecho público, y siempre se habló de ejercer autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España y de conservar el derecho de reversión, instituciones todas de derecho público.

c) *Patrimonio de Estado o Tesoro Real*; estas tierras pertenecían a la administración, orden y defensa del reino. Hay que recordar que las bulas alejandrinas otorgaron a los reyes españoles las tierras de la Nueva España, en su calidad de gobernantes.

<sup>90</sup> Medina Cervantes, p. 49.

<sup>91</sup> Pero esta reclama una serie de requisitos y condiciones como son: el justo título, la buena fe, una posesión a título de dominio, pública, pacífica y continua, no satisfechos en el caso que nos ocupa. Lemus García, p. 82.

<sup>92</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 103.

Ahora bien, de la propiedad privada de la corona española sobre las tierras de la Nueva España se derivó la propiedad privada al iniciarse el reparto de las tierras, e inclusive el reparto de hombres.

El 18 de junio y 9 de agosto de 1523, Fernando V dicta en Valladolid, España, la "Ley para la distribución y arreglo de la propiedad", en los términos siguientes y que nos explica la estructura agrícolá y territorial de la época colonial:<sup>93</sup>

Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas... haciendo distinción entre escuderos y peones... para que cuiden de la labranza y crianza... y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de ahf en adelante los puedan vender como cosa propia: y asimismo, les encomiendo los indios para que gocen de sus aprovechamientos...

Bajo esta disposición se repartieron tierras y hombres en La Española, San Juan y otras islas, con resultados funestos, por lo cual los reyes españoles quisieron evitar tal sistema para la Nueva España, tratándose de mantener la tradición de las instituciones indígenas y respetar sus propiedades y tierras, así como evitar hablar de conquista, para no aplicar todas sus consecuencias a los aborígenes del continente. Otro testimonio de la buena fe de los reyes católicos, son las leyes que instituyen la propiedad privada, que le da una función social (se debía residir en la tierra, cultivarla, levantar cosechas, y si esto no se cumplía, las tierras se revocaban); sin embargo, este sentido se fue perdiendo conforme se consolidaba el coloniaje español.<sup>94</sup>

Como la conquista de la Nueva España se realizó en su mayor parte con esfuerzos y fondos particulares, aquellos que habfan invertido su patrimonio arriesgado su vida en la empresa, esperaban ver recompensados sus esfuerzos; por ello, a pesar de la prohibición de hacer repartimientos de hombres, Hernán Cortés elude los mandatos alegando la inquietud de sus soldados y

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 108.

la necesidad de mantenerse como conquistadores, e inicia los repartimientos a título provisional en 1522<sup>95</sup>.

La corona de Castilla procedió entonces a organizar la propiedad una vez que se declaró dueña del territorio conquistado, según el principio enunciado en la Real Cédula sobre restitución de las tierras que se poseen sin justos y verdaderos títulos, promulgada por Felipe II, que dice:

Por haber Yo sucedido enteramente el señorío que tuvieron en las Indias los señores que fueron de ellas, es de mi patrimonio y corona real, el señorío de los baldíos, suelo y tierra de ellas que no estuviere concedido por los señores reyes mis predecesores o por mí, o en su nombre y en el mío con poderes y facultades especiales que hubiéremos dado para ello...<sup>96</sup>

A partir de esta organización se constituyó la propiedad individual, de la cual podemos mencionar las siguientes formas y procedimientos:

*Mercedes de tierras.* Los reyes españoles les concedieron tierras a los soldados conquistadores, a quienes se les imponía la obligación de edificar casas, cultivar las tierras e introducir ganado en cierto número, y además no vender la propiedad en cuatro años; una vez cumplidas las condiciones anteriores se les entregaba la propiedad como lo establecía la "Ley para la distribución y arreglo de la propiedad" antes citada.

La merced consistía en una potestad del soberano de donar determinado "bien realengo" a efecto de compensar los servicios prestados a la corona, o bien estimular la lealtad de identificación al reinado.

Esta donación se dio mediante un procedimiento administrativo practicado ante el cabildo, el virrey y el gobernador. Otras obligaciones que tenía el beneficiario eran: a) tomar posesión de la tierra en los tres meses siguientes; b) no vender las tierras a los clérigos, y c) pagar una fianza para asegurar el cumplimiento de las obligaciones<sup>97</sup>.

*Caballerías,* era una medida agraria que se utilizó para otorgar las mercedes a los soldados de caballo, quienes prestaron mayor utilidad a la conquista. Cada soldado tenía derecho a recibir hasta dos caballerías de tierra.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>96</sup> El Pardo, 1 de noviembre, 1591. Don Luis de Velasco, mi virrey, gobernador y capitán general de la Nueva España, De Solano, Francisco, *Cedulario de Tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1991, p. 273.

<sup>97</sup> Magariños Torres, p. 56.

Más tarde las mercedes se repartieron a manos llenas, tanto para premiar servicios de soldados, funcionarios y colonos, como para estimular el desarrollo de la agricultura<sup>98</sup>. Para Mendieta y Núñez la caballería sólo tenía una extensión de 32.79-53 hectáreas, no obstante para González de Cossío la extensión de la caballería era mayor, pues llegaba a sumar las trescientas hectáreas<sup>99</sup>.

*Peonía.* Es una medida agraria que sirvió de base para recompensar con tierra a los infantes o soldados de a pie. Sus medidas también se fijaron por las órdenes de 18 de junio y 9 de agosto de 1513, y sufriendo las mismas variantes señaladas para la caballería, González de Cossío nos dice que abarcaban algo menos de 50 hectáreas, y para Mendieta y Núñez, aproximadamente 8.55-70 hectáreas<sup>100</sup>. Aunque las peonías se concedían a quienes habían combatido a pie, en la Nueva España se repartieron muy pocas. De ahí que los indios que trabajaban en las haciendas y ranchos, a cambio de salario, recibieran el nombre de peones<sup>101</sup>.

*Suertes.* Es un terreno que se otorgaba a título particular a los colonos y que se destinaba a sufragar el sostenimiento de la familia. En la población de nueva formación a cada solar correspondía una suerte de terrenos de labor. La suerte tenía una extensión de 10.69-88 hectáreas<sup>102</sup>.

*Compraventa.* Institución jurídica básica del derecho romano, la cual fue desarrollada en plenitud por los españoles en territorio americano, a fin de formalizar y apropiarse de los terrenos de los indígenas y, en menor grado, de los predios incultos. Pues después de haber transcurrido cuatro años podían venderse las tierras mercedadas.

Más tarde (1571) se permitió a los indios que vendieran sus tierras, en tanto cumplieran los requisitos procedimentales correspondientes, y con ello se allanó el camino de la apropiación de la tierra indígena por parte de los españoles<sup>103</sup>. La compraventa y los remates de tierra realenga cobraron importancia cuando las mercedes cayeron en desuso y los apremios económicos de la corona española la hicieron obtener fondos por este medio<sup>104</sup>.

98 Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, Era/SEP, México, 1986, p. 54.

99 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 110.

100 *Ibid.*, p. 110.

101 Florescano, Enrique, p.29.

102 Medina Cervantes, p. 54.

103 *Ibid.*, p. 54-55.

104 Lemus García, p. 88.

**Confirmación.** Era un procedimiento mediante el cual el rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que carecía de títulos sobre ellas o le habían sido tituladas en forma indebida <sup>105</sup>. Si carecía de él, podía comprobar justa prescripción, estando en la obligación de devolver a la real corona las tierras que no poseía en tales condiciones <sup>106</sup>.

**Prescripción.** Figura clásica del derecho romano empleada como medio para adquirir la propiedad inmueble; es una de las formas que permiten transformarse de poseedor a propietario. O sea, que aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continúa durante cierto tiempo —no se específica—, con ánimos de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales y con esto se convertía en propietario <sup>107</sup>. Angel Caso señala que el término para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años, atendiendo a la mala fe del poseedor <sup>108</sup>. Esta prescripción se hacía siempre sobre tierras realengas.

#### A. Propiedad comunal

Dos circunstancias llevaron al establecimiento de la propiedad comunal. La primera fue la existencia en España de varios derechos comunales, como la obligación que tenían los agricultores de permitir el tránsito de ganado por sus cimiterios en cierta época del año. La segunda correspondió a una actitud de los mismos españoles que quisieron respetar la propiedad comunal de los indígenas, es decir, los monarcas españoles pretendían que el país se poblara con españoles, donde los indios no poblaran las tierras <sup>109</sup>.

Entre estas formas de propiedad se encuentran las siguientes:

a) **Fundo Legal.** Es el área territorial destinada a la fundación de pueblos, villas, etcétera, es decir, el casco del pueblo, por los españoles. De ahí que estos terrenos fuesen destinados a resolver necesidades colectivas de la población, como: escuelas, mercados, plazas, templos, etcétera. Por otra parte, en el fundo legal también se contempla lo relativo a los solares, que eran propiedad individual para edificar las viviendas de cada una de las personas. En la Cédula de 26 de mayo de 1567 se señaló que para el fundo

<sup>105</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 110.

<sup>106</sup> Lemus García, p. 88.

<sup>107</sup> Medina Cervantes, p. 55.

<sup>108</sup> Caso, Angel, *El Derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1950, p. 46.

<sup>109</sup> Magariños Torres, p. 64.

legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos<sup>110</sup>. La Real Cédula de 4 de junio de 1687 y la de 12 de julio de 1695 aumentaron a seiscientas varas el fundo legal. La primera cédula señalaba que debían de medirse éstas a partir de la última casa; pero la segunda cédula modificó el lugar desde donde debía hacerse la medida, es decir, en lugar de la última casa sería desde el centro del pueblo. Esas seiscientas varas fueron el mínimo de tierra concedido a los pueblos de indios para atender su subsistencia<sup>111</sup>.

b) *Dehesa*. Era una superficie de terreno destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles. La Ley XVI, título VII, Libro IV de la Recopilación, manda que a los pueblos de nueva fundación se les otorguen dehesa. No se fija extensión para la dehesa; seguramente ésta estaba en relación con las necesidades del poblado<sup>112</sup>.

c) *Ejido*. Del latín *éxitos*, que equivale al campo que esta localizado en las orillas de los pueblos. Distinguimos al ejido en función de sus pobladores y usufructuarios: 1o. el de indígenas, con antecedentes en el *calpulli* o *chinancalli* y 2o. el de los españoles<sup>113</sup>. En ambos casos, la Ley XIII, Libro IV, Título VII de las Leyes de Indias, nos dice: "Los exidos que sean en tan competentes, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño".

No había una superficie uniforme para todos los ejidos, bien fueran de indígenas o de españoles. Sin embargo, en el caso de los ejidos indígenas se señalaba una legua cuadrada, donde pastara el ganado, y de esta forma no se revoliera con el de españoles<sup>114</sup>. El ejido español estaba destinado al recreo y solaz de las comunidades, y el ejido en un poblado indígena tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados.

d) *Propios*. Son los terrenos rústicos y urbanos, propiedad de los ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo mismo que los servicios públicos de la comunidad. La extensión de los propios iba acorde al tamaño del municipio<sup>115</sup>; estos se otorgaban a los particulares en arrendamiento o censo enfiteútico, aplicándose la renta o el canon a atender servicios públicos de la comuna. El propio al igual que el ejido y la dehesa, era inalienable. Era semejante al *altepetlalli*.

110 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 113.

111 Florescano, Enrique, p. 48.

112 Lemus García, p. 90.

113 Medina Cervantes, p. 56.

114 Lemus García, p. 92.

115 Medina Cervantes, p. 57.

e) *Tierras de común repartimiento*. Estas eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlas y así poder generar productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al *calpulli*, la propiedad no podía hipotecarse, enajenarse, ni dejar de cultivarse, quien lo hacía durante tres años consecutivos era privado de su derecho sobre el lote <sup>116</sup>.

f) *Montes, pastos y aguas*. Estos, por su relación directa con la producción agrícola y ganadera, tenían un uso comunal para todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castas, prohibiendo el establecimiento de cercas o cualquier otro impedimento del uso de estos recursos naturales <sup>117</sup>.

g) *Reducciones de indígenas*. A este tipo de propiedad que Chávez Padrón incluye dentro de lo que llama instituciones intermedias, es decir, instituciones que comprenden propiedad de tipo individual y de tipo comunal. La reducción es una institución por la cual se segrega a los indios y se les obliga a vivir dentro de esta propiedad, con el fin de facilitar la propagación de la fe católica y el idioma, así como proteger su patrimonio cultural y en especial sus tierras. Las reducciones de indios debían tener, al igual que los pueblos españoles, fundo legal, ejidos, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas, como lo señalaba la Ley del 10. de diciembre de 1573, dictada por Felipe II <sup>118</sup>.

h) *Composición*. Es un sistema para regular y titular la tierra usurpada o poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a la propiedad indígena y cubriendo el monto de lo estipulado al fisco. Esta fue otra institución mediante la cual los terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares. Las composiciones fueron de tipo individual o colectivo, pero tenían prelación las solicitadas por comunidades de indios <sup>119</sup>. Ante los apuros económicos, la corona española legalizó, mediante un pago, las grandes propiedades de los latifundistas y de la iglesia, incluso las que las leyes declaraban comunes <sup>120</sup>.

i) *Capitulaciones*. Con el fin de que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que fundaran pueblos a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación consistía en el otorgamiento de tierras a una persona que se comprometía a colonizar un

116 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 114.

117 Lemus García, pp. 92-93.

118 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 112.

119 Medina Cervantes, p. 58.

120 Florescano, Enrique, p. 32.

pueblo. El capitulador recibía una cuarta parte del territorio y las otras tres se repartían en suertes para los pobladores<sup>121</sup>. El descubrimiento, conquista y población de América fue fincada por particulares, quienes para legalizar su acción celebraban con el monarca un contrato de capitulación, en el cual se fijaban los derechos que se reservaba la corona en los territorios conquistados y las mercedes que recibían los conquistadores, que generalmente eran grandes extensiones de tierra.

### B. Régimen de explotación agrícola

La actividad principal de la Nueva España era la agricultura, la cual se dividía en: a) el peonismo; b) la encomienda; c) la esclavitud.

*El peonismo.* Fue la forma de explotación agrícola menos usada en la etapa colonial, porque sólo se echó mano de ella en la época de recoger la cosecha, ya que los indios encomendados realizaban las tareas durante todo el año<sup>122</sup>.

*La encomienda.* Fue una institución de derecho público que se desarrolla en la Nueva España, mediante la cual el soberano español otorgaba a los conquistadores (encomenderos) en encomienda a los indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, de catequizarlos e instruirlos en el idioma español. Por contra, el encomendado pagaba un tributo, y realizaba los trabajos que le ordenaba el encomendero<sup>123</sup>.

La corona española trató de que en la Nueva España no se estableciera la figura de la encomienda, pero los conquistadores lo iniciaron desde concluida la conquista, y tuvo que ser aceptada por los reyes españoles, aun contraviniendo los preceptos legales y se admitiera que el indio repartido era legalmente libre y de diferente situación que el esclavo. A pesar de todo desde 1526 se logró la encomienda por dos vidas, y poco después de 1545 por tres vidas; en 1607 por cuatro y en el año de 1629 se amplió hasta por cinco vidas. La encomienda fue suprimida durante el reinado de Felipe V, entre 1718 y 1721, concluyendo así una institución que había durado más de dos siglos<sup>124</sup>.

Por regla general los indios se vieron libres de la esclavitud en su concepción clásica, (es una institución de derecho de gentes que somete a un

121 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 112.

122 *Ibid.*, p. 118.

123 Medina Cervantes, pp. 60-61.

124 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 122.

hombre al dominio de otro contra lo que la naturaleza dicta), merced a la valiente defensa de ilustres humanistas, como fray Bartolomé de las Casa; sin embargo, en virtud de que se exceptuó al indígena de la esclavitud, se sostuvo la institución de la encomienda, en la cual se respetaba el derecho de libertad del indígena, pero se le utilizaba para que realizara el trabajo agrícola que necesitaba la Nueva España. Como algunos encomenderos hacían que los indios encomendados realizaran trabajos de esclavos, desde 1528 Carlos V dictó una instrucción sobre "Trato y encomienda de los naturales", prohibiendo que se les tuviera como esclavos en las minas <sup>125</sup>.

Todo lo anterior explica por qué el 19 de octubre de 1810 don Miguel Hidalgo y Costilla, dictó un bando mediante el cual abolió la esclavitud y don José María Morelos y Pavón, el 17 de noviembre del mismo año dictó una orden en la cual se señalaba que "nadie pagaría tributo y que no habría esclavos en lo sucesivo". Estas disposiciones confirman que la esclavitud fue otra de las causas que explican la guerra de Independencia <sup>126</sup>.

### C. Concentración de la propiedad rural

En el periodo de la colonia se opera, en forma sistemática, el fenómeno de la concentración de la propiedad. Es de destacar que durante la colonia, en la Nueva España no existía problema demográfico, considerando los cuatro millones de kilómetros cuadrados de nuestro territorio, en función de 6.5 millones de personas que lo habitaban en 1808. Más bien lo que se generó fue un acelerado proceso de concentración de la propiedad raíz en la zona centro, donde estaban las mejores tierras, y a la vez se asentaba el 75.2% de la población, que, por su localización, incipiente infraestructura y calidad, eran las que arrojaban mayor rentabilidad <sup>127</sup>.

*La propiedad de los españoles.* Las tierras de la Nueva España quedaron en poder de las clases altas, de los peninsulares, que desempeñan puestos de funcionarios, comerciantes e industriales. Los españoles, por lógica necesidad, ocuparon al principio de la colonia, las ciudades y pueblos ya existentes, apoderándose de estas tierras que ya habían tenido dueño, que estaban cultivadas o se encontraban situadas en zonas pobladas. Fue en fechas

125 Lemus García, pp. 98-99.

126 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 122-123.

127 Medina Cervantes, p. 62

posteriores cuando los peninsulares y los criollos, se aventuraron a colonizar en territorios no poblados.

El latifundio laico, individual, se inicia con los primeros repartos de tierras entre los soldados conquistadores, hecho mediante las mercedes reales. Crece a través de las capitulaciones, confirmaciones, composiciones, compraventas y remates, instituciones legales que sirvieron a conquistadores y colonizadores para adquirir nuevas tierras y aumentar sus propiedades.

En un principio la corona española trató, a través de la legislación indiana, no sólo de poblar la Nueva España sino de que la colonia produjera suficientes granos para su consumo, imponiendo la obligación de sembrar inmediatamente las tierras mercedadas. Desde un principio Hernán Cortés dictó providencias que diesen por resultado el desarrollo de la agricultura.

La institución del mayorazgo fue un factor medular en la consolidación de los latifundios. Desde 1550 se autorizó la constitución de un mayorazgo a uno de los primeros conquistadores, pero fue hasta fines del siglo XVI y a lo largo del XVII cuando se multiplicaron los mayorazgos en México, Puebla, Veracruz, etcétera. Sin embargo fue entre 1759 y 1800, la época cuando más se desarrolló esta institución.

*Propiedad eclesiástica.* Con los conquistadores vinieron los frailes, pues en las Leyes de Indias (Ley III, título II, libro IV), se ordenaba que vinieran "con cada uno de los navíos que fueren a descubrir, dos sacerdotes o clérigos, o religiosos, para que se empleen en la conversión de los indios a nuestra fe católica", en concordancia también, con las bulas alejandrinas.

En la época en que los españoles se apoderaron de los territorios descubiertos, ya dominaba en todos los gobiernos de los países cristianos la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentasen sus bienes raíces. En España, en las Cortes de Nájera, de 1130, don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a monasterios e iglesias. Esta prohibición también se estableció en la Nueva España, por cédula de 27 de octubre de 1535, que señalaba que "no pueden vender a iglesia, ni a monasterio, ni otra persona eclesiástica"<sup>128</sup>. Pero, pese a las prohibiciones, los españoles, siguiendo su espíritu religioso, vendían o donaban su tierra a la iglesia, coadyuvando así, al proceso de concentración y acaparamiento de la misma. Esta concentración, provocó su amortización, por tal razón, en 1537, se

<sup>128</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, Ed. Porrúa, México, 1978, pp. 59-60.

celebra un contrato con la Santa Sede, para que las propiedades de la iglesia perdieran sus exenciones y pagaran impuestos.

El decreto de 27 de febrero de 1767, en el que se expulsa a los jesuitas de nuestro suelo, al mismo tiempo que el virreinato ocupa sus propiedades, aunado a la venta (1798) de bienes de hospitales, cofradías, hospicios; etcétera, autorizada por el papa, inicia la caída del poder monopólico del clero <sup>129</sup>.

No se puede precisar el valor de la propiedad eclesiástica en México durante la época colonial. Los únicos datos que se tienen son las apreciaciones hechas por Humboldt, quien consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial, y el cálculo hecho por el obispo de Michoacán Abad y Queipo, sobre los capitales hipotecarios destinados a obras pías y que, según él ascendían a cuarenta y cuatro millones de pesos, en 1804 <sup>130</sup>.

*Propiedad de los indígenas.* La idea de destruir la idolatría dio causa a los españoles conquistadores para que se repartiera entre ellos, aquellas propiedades indígenas pertenecientes al señor (*tlatocalli*), a los principales (*pillalli*), a los dioses (*teotlapan*) y la de los guerreros (*michimalli*). Aun los *calpullec* deben haber pasado a manos de los españoles, porque eran propiedades situadas en la ciudad y fue donde primero se asentaron los conquistadores. Así vemos que de la propiedad de tipo privado de los indígenas conservaron muy poco, a pesar de que las leyes españolas, la reconocieron en favor de los indígenas <sup>131</sup>. También la propiedad comunal de los naturales fue objeto de despojo por parte de los españoles, principalmente a través de la encomienda. Durante los siglos XVII y XVIII, la propiedad indígena, la poca que logran conservar, estaba regulada en terrenos inhóspitos y mal ubicados de las zonas económicas importantes. Así, la mayor parte de la población indígena o de castas, estaba desposeída de tierras, pues las pocas que tenían eran insuficientes para satisfacer sus necesidades; y no eran de tipo privado, todavía tenían a su cargo el pago de tributos.

129 Medina Cervantes, pp. 61-66.

130 Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 59-62.

131 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 125-131.

### 3. LA INDEPENDENCIA. PENSAMIENTO AGRARIO DE HIDALGO Y MORELOS

Es importante señalar que en el trasfondo de la guerra de Independencia se encuentra el problema agrario como una de las causas de este movimiento, contribuyendo a su éxito el que los campesinos aportaran el mayor contingente. En efecto, la injusta distribución de la tierra, los despojos de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumana vigentes al final de la colonia, motivaron tal malestar en el pueblo campesino, que lo impulsaron a secundar la guerra de Independencia.

Las medidas adoptadas por el gobierno realista para atraerse a las masas rurales mediante la promesa de repartirles tierra son la mejor prueba de que la defectuosa distribución de la tierra tuvo una influencia directa y determinante en la guerra de Independencia.

Los héroes más destacados del movimiento de independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla y don José María Morelos y Pavón, son considerados auténticos precursores de la reforma agraria mexicana.

Según Silva Hérzog<sup>132</sup>, corresponde al iniciador de nuestra independencia la honra de haber sido quien expidiera el primer decreto agrarista en Guadalupe, el 5 de febrero de 1810, y que dice: "Don Miguel Hidalgo y Costilla, generalísimo de América, por el presente mando... se entreguen a los naturales las tierras para su cultivo..., pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". El segundo decreto establece la abolición de la esclavitud y de los tributos para los indios y las castas. Con Hidalgo, la revolución de Independencia tiene, en rigor, sólo ese contenido social.

La reforma agraria tiene en el pensamiento agrario de Morelos y Pavón su antecedente más vigoroso, pues el 17 de noviembre de 1810 expide su histórica *Orden de Aguacatillo*, "prohibiendo la esclavitud, las diferencias sociales entre indios, mulatos y castas, que en lo sucesivo se llamarían exclusivamente americanos y ordenando la restitución de tierras comunales a los indígenas..." El 14 de septiembre de 1814 se instala en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano, en donde se postula el reparto de la riqueza, procurando "que nadie enriquezca y todos queden socorridos". Pero en

<sup>132</sup> Silva, Hérzog, *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria: exposición y crítica*, FCE, México-Buenos Aires, 1959, p. 40.

donde su tesis agraria se perfecciona es en su "proyecto para confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno", que expidió en Tlacosautlan, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813, en cuyo punto séptimo señaló: "Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborfos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga muchas tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que las cultiven por la fuerza, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del pueblo"<sup>133</sup>. Con lo que nos demuestra que su avanzado pensamiento social ha orientado, en sus aspectos medulares, a la reforma agraria mexicana.

#### 4. MÉXICO INDEPENDIENTE

El proceso de consumación de independencia se lleva a cabo con la participación de Agustín de Iturbide, y con él toda esperanza de reforma se desvanece porque el Plan de Iguala declara intocable el régimen de la propiedad, consagrando con ello los privilegios de los latifundistas, es decir, todo permanecería en el estado en que lo dejó la colonia. Las grandes haciendas seguirían en poder de los latifundistas, de manera que los campesinos, sin propiedad y sin defensa, continuarían sujetos a un régimen esclavista<sup>134</sup>.

Después del fallido imperio de Iturbide, la preocupación de los caudillos de la independencia fue la integración y consolidación de la organización política del país, dejando en segundo término el problema agrario heredado de la colonia. Los primeros gobiernos independientes realizaron una legislación agraria más que una política integral agraria. Así, encontramos una serie de decretos, órdenes y acuerdos que tienden a promover la colonización de terrenos baldíos, aunque principalmente para recompensar a los viejos soldados que lucharon por la independencia.

La propiedad eclesíástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y, en consecuencia, mientras más acrecentaba el clero sus bienes más empeoraba la economía nacional, ya que estos bienes apenas pagaban

<sup>133</sup> Lemus García, pp. 119-120.

<sup>134</sup> Díaz Soto y Gama, Antonio, *La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata, su caudillo*, México, 1960, pp. 17-18.

impuestos, no se movilizaban y tampoco eran cultivados directamente por la iglesia.

En los primeros años posteriores a 1821, los nuevos gobiernos se ocuparon del problema de la tierra, pero sin el enfoque apropiado, pues pensaban que el problema agrario consistía en una deficiente distribución del suelo entre los habitantes, lo cual era cierto, pero no era lo único. Además, se tuvo la idea de traer colonos europeos para que explotaran los territorios poco poblados y así impulsaran la producción y al mismo tiempo influyeran en el desenvolvimiento cultural del indígena para imitar lo que se estaba haciendo en Estados Unidos<sup>135</sup>.

Por esta razón, desde el gobierno de Iturbide comenzaron a expedirse decretos y leyes de colonización con el propósito de poner bajo cultivo extranjero o mexicano los terrenos improductivos. Sin embargo, ninguna de estas leyes dio resultado porque los europeos nunca vinieron y los indígenas, al no saber leer ni escribir, ignoraron su existencia.

#### A. Principales decretos de colonización

Decreto de 4 de enero de 1823, expedido por Agustín de Iturbide sobre colonización. En él se establecía que todo empresario que introdujere al país hasta doscientas familias, se le daría como pago tres haciendas o dos labores. También, que a los colonos se les daría por lo menos una labor para labrar o un sitio para ganado, según la actividad campesina a que se dedicaran. Esta ley sólo tuvo vigencia tres meses<sup>136</sup>.

Decreto del 14 de octubre de 1823, el Supremo Poder Ejecutivo integrado por el licenciado J. Mariano Michelena, don Miguel Domínguez y el general Vicente Guerrero, dictó un decreto para formar una provincia en las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec, llamada Provincia del Istmo. El artículo 7o. señalaba que estos terrenos se dividirían en tres partes (para la colonización). La primera sería para repartir lotes entre los militares retirados y personas que habrían prestado sus servicios a la patria. La segunda fracción se otorgaba a capitalistas y extranjeros que fueran industriales. La tercera parte debía otorgarse a los vecinos carentes de propiedad, por conducto de

<sup>135</sup> Silva Hérzog, p.45.

<sup>136</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 142-143.

la diputación provincial. El principal defecto de esta ley era que a los auténticos campesinos sólo les otorgaba una tercera parte de los baldíos <sup>137</sup>

*Decreto del 18 de agosto de 1824.* El Supremo Poder Ejecutivo dictó esta ley que ordenaba se repartiesen tierras entre las personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin haber otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios prestados a la patria. En igualdad de circunstancias tendrían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos. No se permitía la concentración de tierras o que los propietarios las pasaran a manos muertas. Esta ley concedía a los Congresos de los Estados la facultad para legislar sobre la materia <sup>138</sup>.

*Decreto del 27 de noviembre 1846,* promulgado por don José Mariano de Salas, que establecía la Dirección de la Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta ley se complementa con el reglamento sobre colonización de 4 de diciembre de 1846. La Dirección de Colonización —señalaba la ley— haría el levantamiento de terrenos de la república que pudieran ser colonizados; que se midieran sin demora los baldíos, entendiéndose por tales “los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, corporaciones o sociedades”; que estos terrenos se vendieran en remate público al mejor postor, ya fueran a mexicanos o extranjeros. Igualmente se aceptaba la denuncia para los predios poseídos sin título por particulares, premiando al denunciante con una cuarta parte del valor del inmueble cuando se enajenara <sup>139</sup>.

*Decreto del 16 de febrero de 1854,* promulgado por Antonio López de Santa Anna. Señalaba que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, quedaba facultado para nombrar agentes en Europa que promovieran y dirigieran la inmigración hacia la república. Estos agentes tenían la misión de seleccionar a los colonos europeos, contratar el transporte y cubrirlo respecto de aquellos que por carecer de recursos no podían pagarlo, con el compromiso de reintegrarlo dos años después de su arribo a México. Los inmigrados que adquirieran una propiedad tendrían un plazo de cinco años para liquidarla, con la condición de que residieran y cultivaran su lote el mismo tiempo, perdiendo el derecho si no pagaban el precio dentro del plazo fijado o no cumplían las obligaciones impuestas <sup>140</sup>.

137 Lemus García, p. 129..

138 Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 104.

139 Medina Cervantes, p. 80.

140 Lemus García, p. 131.

Sería injusto olvidar que don Carlos María de Bustamente propuso en el Primer Congreso Constituyente, que se dieran tierras a los indígenas; también fue uno de los primeros en manifestarse en contra de los mayorazgos. Asimismo, señalaba que antes de vender los bienes de los jesuitas, el país podía echar mano de otros recursos disponiendo de los bienes de los duques de Terranova y de Veragua, puesto que éstos tenían su origen en la conquista, es decir, en un despojo basado en la violencia<sup>141</sup>.

Un año antes de que se expidiera la Constitución de 1824, el doctor Francisco Severo Maldonado publicó en una revista llamada el "Fanal del Imperio", un proyecto un tanto confuso de constitución, de leyes orgánicas y reglamentarias que trataban de resolver los problemas políticos, económicos, religiosos y morales de la nación. Este proyecto concedía mucha importancia a las leyes agrarias; el doctor Maldonado resumió en tres capítulos sus propuestas de reforma agraria: 1) ocupación de los terrenos baldíos; 2) nacionalización de la propiedad privada y, 3) impuesto territorial<sup>142</sup>.

El 14 de mayo de 1849 se promulgó el Plan de Sierra Gorda, en la huasteca potosina, el cual señalaba: "se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el caso y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios". Este antecedente es muy importante por derivar de un movimiento popular que exigía la expropiación de latifundios y la dotación de tierras a los campesinos<sup>143</sup>.

## B. La Reforma

Durante la etapa colonial, el clero y la corona española estuvieron unidos; sus diferencias, aunque existentes, nunca fueron radicales. Pero aun cuando el gobierno del México independiente siguió reconociendo el poder de la iglesia (Constitución de 1824), las diferencias entre ambos se fueron volviendo irreconciliables.

En el periodo colonial se operó en forma constante y ascendente el fenómeno de la concentración de la propiedad, dando origen al latifundio

141 Silva Hérzog, p. 45.

142 Blanco, Martínez, Rosilda, *El pensamiento agrario en la Constitución de 1857*, Ed. Botas, México, 1957, pp. 52-53.

143 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 153.

eclesiástico. Consumada la independencia, las sociedades religiosas continuaron acrecentando sus cuantiosos bienes, con notorio perjuicio de la economía de la nación. Esta realidad socioeconómica de la época preocupó hondamente a intelectuales y políticos de ese entonces, dando lugar a una serie de estudios, proyectos e iniciativas de ley tendientes a resolver los problemas derivados de la concentración eclesiástica, los cuales fueron creando una conciencia nacional y preparando el camino para llegar a la expedición de las Leyes de Reforma.

El 2 de junio de 1831, el Cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas expidió un decreto por medio del cual se convocó a un concurso en el que se premiaría al autor de la mejor disertación sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos, en el cual deberían resolverse las cuestiones siguientes:

si la autoridad civil puede, sin traspasar los límites, dar leyes sobre la adquisición, administración e inversión de toda clase de rentas o bienes eclesiásticos; si puede fijar todos los gastos del culto y asignar las contribuciones con que deben cubrirse; si teniendo esta facultad le es exclusiva o si sus leyes y providencias sobre estos objetos, para ser obligatorios, necesita la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y, por último, si correspondiendo exclusivamente a la potestad civil debe ser propia de los Estados o del Congreso General <sup>144</sup>.

La disertación del doctor José María Luis Mora dio cabal respuesta a estas cuatro cuestiones, pues establecía:

los bienes eclesiásticos son por esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia; la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuvieren por conveniente sobre la adquisición, e inversión de bienes eclesiásticos. Finalmente, que en un sistema federativo el poder civil al que correspondían estas facultades era el de los estados y no el de la federación <sup>145</sup>.

En 1833, en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre, don Lorenzo Zavala presentó un proyecto para el arreglo de la

144 Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 110-113.

145 Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, París, 1857, p. 249.

deuda pública, en el que abiertamente inició la ocupación de los bienes de la iglesia. En el artículo 52 se señala que "son fondos del establecimiento del crédito público: todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades religiosas y archicofradías"<sup>146</sup>.

El 11 de enero de 1847, don Valentín Gómez Farfás, en su calidad de Vicepresidente de la República, expidió una ley en la que "se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública, bienes de manos muertas, al efecto indicado". Frente a esta guerra, los recursos del gobierno mexicano se agotaron, por lo cual el gobierno solicitó un préstamo al principal capitalista del país: el clero; y ante la negativa de éste, se dictó aquel decreto; pero el clero, atento más a sus intereses, coadyuvó a la caída de don Valentín Gómez Farfás. Este ordenamiento es importante porque significó el primer golpe contra la amortización de la propiedad y por esta razón se le ha llamado la Ley de la Primera Reforma<sup>147</sup>.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla en agosto de 1855, el grupo liberal regresó al gobierno, ocupando la presidencia el general Juan Álvarez, quien promulgó la ley que suprimió los fueros militares y eclesiásticos, llamada "Ley Juárez". Con ello, la lucha entre el gobierno y la iglesia fue desde entonces encarnizada, abierta, en la cual ésta usó la riqueza que habían puesto en sus manos los fieles para fines exclusivamente religiosos. La sublevación de Zacapoaxtla, iniciada y sostenida por el clero de Puebla, en contra de la Ley Juárez, es una demostración de estas observaciones. El entonces presidente, don Ignacio Comonfort, promulgó un decreto el 31 de marzo de 1856, ordenando que fuesen intervenidos los bienes del clero de Puebla, destinando el producto para cubrir los daños de las víctimas de la guerra<sup>148</sup>.

### C. Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856

El clero, lo hemos dicho, se había convertido en un cuerpo amortizador de la propiedad y, por ende, concentrador. Desde el punto de vista agrario, la "Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásti-

<sup>146</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario*, pp. 113-114.

<sup>147</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 152.

<sup>148</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 114-115.

cas" tenfa primordial importancia porque combatfa el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica.

La ley, en un breve considerando, expresa: "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de la gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"<sup>149</sup>.

Conforme a los artículos primero y segundo de la Ley, todas las fincas rústicas y urbanas en posesión y administración por parte de las corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicarfan en propiedad a los arrendatarios, o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canon que pagaban calculada como rédito al 6% anual. Cuando eran varios los inquilinos, las urbanas se adjudicarfan al que pagara más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo; respecto de las rústicas se adjudicarfa a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encontraran arrendados se adjudicarfan en subasta pública al mejor postor (artículos 4o. y 5o.)<sup>150</sup>.

Lo más grave fue que el artículo 3o. decía: "bajo el nombre de corporaciones se comprende todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías... y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". Este artículo sería interpretado en perjuicio de las comunidades indígenas, considerándolas corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos cafan bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

La ley señalaba que las adjudicaciones se harfan en las cabeceras de partido dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley en favor de los arrendatarios, de quienes se subrogaban en los derechos o, en última instancia, del denunciante, a condición de que se formalizase la adjudicación en favor de este último dentro de los siguientes quince días una vez hecha la denuncia (artículos 9o. y 10o.). Al denunciante se le bonificarfa como premio la octava parte del precio de la finca adjudicada (artículo 11o.), las enajenaciones deberfan constar en escritura pública (artículo 27). En lo sucesivo las corporaciones civiles y eclesiásticas a las que se refiere la ley quedarfan incapacitadas para adquirir o administrar bienes raíces (artículo 25o.). Todas

<sup>149</sup> Fabila, Manuel E., *Cinco siglos de legislación agraria en México 1493-1940*, México, 1941, pp. 103 y ss.

<sup>150</sup> Lemus García, pp. 148-149.

las traslaciones de dominio con motivo de esta ley causaron una alcabala del 5% (artículo 32o.)<sup>151</sup>.

Esta ley fue ratificada por circular el 28 de junio de 1856, en donde se ampliaba y explicaba el propósito de la Ley de Desamortización. Asimismo, se señalaba:

Dos son los aspectos que deben considerarse en dicha ley; primero, como una resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores que más han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ellas dependen; segundo, como una medida para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario bajo los principios de la ciencia, movilizandole la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos<sup>152</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica no aprovecharon los beneficios de esta ley, pues de acuerdo con el artículo 32, tenían que pagar el 5% de alcabala, así como los gastos de adjudicación y otros gravámenes, por lo que el comprador tenía que pagar réditos que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada por el alquiler<sup>153</sup>. Pero el factor más importante para que los arrendatarios no aprovecharan los beneficios de esta ley fueron los prejuicios morales y religiosos, ya que el clero mexicano declaraba excomulgados a quienes compraban bienes eclesiásticos.

En cambio, los denunciantees estaban dentro de la ley en mejores condiciones, ya que les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les daba ventaja en las subastas sobre otros competidores; por tal razón, resultó que los bienes en manos muertas pasaran, en su mayor parte, a poder de los denunciantees y no a sus respectivos arrendatarios.

Aun cuando los propósitos de la Ley de Desamortización eran mejorar la economía de la población y sanear las finanzas públicas, sus resultados económicos fueron negativos, pues no fue la clase popular la que se benefició con su aplicación, ya que con el tiempo, los capitalistas, principalmente

151 Fabila, Manuel E., pp. 103 y ss.

152 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 163.

153 Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 121-122.

extranjeros, se adjudicaron los cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciendo el latifundio laico.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetas al proceso de desamortización en condiciones notoriamente desventajosas, ya que el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, hizo que no gestionaran la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la ley, logrando los denunciadores apropiarse de sus mejores tierras. Este fue uno de los efectos socialmente más negativo.

La Ley de Desamortización fue interpretada muchas veces en forma confusa, por lo que se hizo necesario que el 17 de septiembre de 1856 se dictará una resolución declarando: "no están comprendidos en la Ley de 25 de junio último, los terrenos de propiedad nacional, cuya adjudicación no puede solicitarse por los mismos" <sup>154</sup>.

Todavía hubo dos disposiciones de la Secretaría de Hacienda, la de 9 de octubre y la de 11 de noviembre de 1856, referidas a la adjudicación sin cobro de alcabala a los arrendatarios de terrenos cuyo valor no excedía de doscientos pesos, además ésta se haría en papel común, con sello de la oficina y por la autoridad política, para evitar el gasto de la escritura pública. Esto con el fin de que los indígenas de tierras comunales no fueran despojados de sus tierras <sup>155</sup>.

#### D. La Constitución de 1857

Comonfort había convocado desde febrero de 1856 al Congreso de la Unión para la elaboración de una nueva Constitución Política. El 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga pronunció su discurso sobre la reforma agraria; en este discurso define al derecho de propiedad como: "una ocupación o posesión que sólo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción"; pide que se expida una ley agraria en la que se fijen límites a la propiedad, señalando como medida máxima en fincas rústicas las de quince leguas cuadradas, y la dotación de tierras a pueblos y rancherías, expropiándose mediante indemnización las tierras. Ralph Roeder <sup>156</sup>, nos dice que la asamblea cejó ante la magnitud del problema y también, paradójicamente, porque la iniciativa de Arriaga coincidía con la aprobación de la

<sup>154</sup> Lemus García, pp. 150-151.

<sup>155</sup> Caso, Ángel, pp. 107-108.

<sup>156</sup> Roeder, Ralph, *Júrez y su México*, Ed. FCE, México, 1972, pp. 183-184.

“Ley Lerdo”, que le prestaba apoyo y le daba razón. Ponciano Arriaga es considerado también otro de los precursores de nuestra reforma agraria. A los dos días de este discurso se promulgó la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856.

Apoyando el pensamiento de Arriaga, el diputado José María Castillo Velasco emitió su voto particular en la sesión de 16 de junio de 1856, en la que dirigió una crítica al sistema de propiedad, pero no a la propiedad como institución; en ella aboga para que se le restituyan a los indígenas sus tierras “pues en las actuales condiciones es un grupo social que ni produce ni consume”. Una innovación que presentó el discurso de Castillo Velasco fue que pugnó por que a la clase media se le otorgaran terrenos para evitar la competencia profesional entre esa clase social. También señala que todos los pueblos de la república deben tener suficientes terrenos de uso común, y en caso necesario la federación los comprara para satisfacer esta necesidad. Asimismo, al ciudadano sin trabajo se le proporcionarían terrenos para su cultivo, que a la vez le fueran útiles para su subsistencia<sup>157</sup>.

A las voces anteriores se suma la del distinguido constituyente Isidro Olvera, quien en la sesión de 7 de agosto de 1856 presentó un proyecto de Ley Orgánica para reglamentar la propiedad territorial en toda la república, en donde hizo las siguientes consideraciones: se establecía un límite de diez leguas cuadradas de terreno de labor y de veinte leguas cuadradas de dehesa para que sean detentadas por un propietario en una entidad federativa (artículo 1). Los predios mayores de diez leguas cuadradas localizados en la meseta central pagarían una tasa adicional de 2% (artículo 2). Para acreditar la propiedad se consideraban títulos primordiales: la concesión del soberano, la compra de los municipios autorizada competentemente, la sesión en pago legítimo, el cambio, también fundado en autorización (artículo 9). Por lo contrario, los terrenos no respaldados en dichos títulos serían propiedad de la nación (artículo 5) Los fondos recaudados se destinarían a la creación de institutos para impartir la enseñanza secundaria, agrícola y escuelas de artes y oficios. En estos centros tendrían preferencia los alumnos de escasos recursos económicos (artículos 18-20)<sup>158</sup>.

El Congreso Constituyente ratificó la Ley de Desamortización, y en el artículo 27 la elevó a la categoría de precepto fundamental, declarando, por una parte, un concepto de propiedad como garantía individual y, por otra,

157 Medina Cervantes, pp. 96-97.

158 Blanco Martínez, p. 115.

reiterando los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas. El artículo textualmente señalaba:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución<sup>159</sup>.

Durante el siglo XIX en nuestro país, la tesis de la filosofía liberal-individualista era la predominante y a ella estaban adheridos, salvo notables excepciones, los constituyentes mexicanos de 1856-1857, muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Ponciano Arriaga, Isidro Olvera y José María Castillo Velasco, el concepto de propiedad que se consagró en esta Constitución se vio impregnado del pensamiento liberal moderado. En el primer párrafo del artículo 27 constitucional se reafirma el criterio liberal de usar, gozar y disponer, de las cosas con la única limitante que las previstas en las leyes; por ello el texto constitucional señaló con claridad que la propiedad no podía ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, sino mediante causa de utilidad pública y previa indemnización<sup>160</sup>.

Pero uno de los resultados funestos de la Ley de Desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue la interpretación que se les dio, en el sentido de que las comunidades indígenas quedaban extinguidas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los indígenas quedaron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, favoreciendo al despojo en forma definitiva.

#### *E. Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero del 12 de julio de 1859*

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 motivó la franca y abierta rebeldía del clero. Más tarde, con la promulgación de la Constitución de 1857, la iglesia auspiciaría y fomentaría económica y moralmente la

<sup>159</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 167.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 167.

Guerra de los Tres Años, la cual determinó la decisión del gobierno de Juárez de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

La Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero fue promulgada el 12 de julio de 1859 por don Benito Juárez, en el puerto de Veracruz; en su parte inicial señalaba que el principal motivo de la Guerra de los Tres Años, promovida y sostenida por el clero, era sustraerse a la autoridad civil; cuando ésta había querido favorecer al metropolitano. El clero rehusó, así, a su propio beneficio, prefiriendo peecer antes que sujetarse a ley alguna; si en otras ocasiones alguien dudaba de que el clero fuera una de las rémoras constantes para sostener la paz, todo el mundo reconocía esta suprema y abierta rebelión contra el soberano, dilapidando en una guerra fratricida "los caudales que los fieles le habfan confiado para objetos piadosos"<sup>161</sup>.

Ya no era la ley que quería evitar conflictos, sino era el arma política que iba a solucionar de una manera cortante el conflicto; ya no se trataba de una medida fundamentalmente económica, aun cuando tenía aspecto político; era una medida fundamentalmente política, aun cuando tuviere un aspecto económico. El propósito principal, puede decirse único, fue privar al partido conservador de los bienes de la iglesia; este propósito se logró plenamente<sup>162</sup>.

El artículo 1o. de esta ley establece: "Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que haya tenido". El artículo 22 declaraba nula "toda enajenación que se realice de los bienes que menciona esta ley". El artículo 5o. suprimió en toda la república las órdenes religiosas. El artículo 3o. declaró, por fin, que habría "perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos, y el gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra"<sup>163</sup>.

A finales del siglo se notaba que la nacionalización de bienes del clero aún influyó en incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de terrenos; por ese motivo, el 8 de noviembre de 1892 Porfirio Díaz expidió la llamada Ley de Liberación de Fincas, mediante la cual el fisco renunciaba en forma

<sup>161</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 125. Lemus García, p. 157. Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 168.

<sup>162</sup> Caso, Angel, *op. cit.*, p. 109.

<sup>163</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 168. Lemus García, p. 157.

absoluta “a los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas”<sup>164</sup>.

#### F. *Leyes de Baldíos y Colonización de la segunda mitad del siglo XIX*

Los terrenos baldíos tienen como antecedente los *yoatlalli* de la prehispanidad y los realengos del virreinato. Dos importantes leyes de baldíos se dictaron en la segunda mitad del siglo XIX, la de 20 de julio de 1863 y la de 26 de marzo de 1894; así como dos considerables decretos que se expidieron en materia de colonización en la misma época: el 31 de mayo de 1875 y el 15 de diciembre de 1883. Vamos a referirnos aunque sea de una manera muy breve a estas importantes disposiciones legales que influyeron en la concentración de la propiedad territorial y en el agravamiento del problema agrario durante el porfiriato.

#### G. *Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863*

El presidente don Benito Juárez promulgó en la ciudad de San Luis Potosí, con base en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución Política de 1857, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, cuyas disposiciones más importantes fueron:

El artículo 1o. define a los baldíos como “los terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos”. A excepción del Reglamento de 4 de diciembre de 1846, las leyes anteriores no habían consignado una definición de los baldíos; y este punto es sumamente importante porque el concepto de baldíos en México, durante el siglo pasado, va a evolucionar desde el simple sinónimo de terreno eriazo, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que se hará para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, porque bajo esta argumentación, se desposefa<sup>165</sup>.

164 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 169-170.

165 Lemus García, pp. 173-179.

Los artículos 2o. y 8o. establecieron autorización general para todos los habitantes del país con el fin de que pudieran denunciar y adquirir hasta 2 500 hectáreas de terrenos baldíos, con excepción de los extranjeros, quienes por ningún motivo podían adquirirlos en los estados limítrofes.

Es el artículo 9o. de esta ley el que tendrá una repercusión primordial en los años siguientes en el problema agrario, pues crea una facultad que será usada por las compañías deslindadoras. Este artículo señalaba que:

Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos.

Esta facultad permitirá que muchos acaparadores pudieran irrumpir en nuevas y antiguísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, de no ser exhibidos, propiciaron que fuesen declarados terrenos baldíos, aunque los dueños podían recurrir ante los tribunales, sólo las personas de recursos podían hacer su defensa; el ignorante y el pobre caerían bajo este sistema de abuso <sup>166</sup>.

#### H. La legislación agraria durante el Segundo Imperio

Es oportuno destacar que durante la época del Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo también reglamentó el dominio de la tierras, emitiendo tres leyes, a saber:

1) Ley del 1o. de noviembre de 1865, 2) Ley sobre terrenos de comunidades y repartimiento de 26 de junio de 1866, sin embargo la más trascendente es la 3) Ley Agraria del Imperio, "que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él" (16 de septiembre de 1866).

Esta última ley tuvo una vigencia muy corta y su aplicación fue casi nula. En su artículo 1o. señalaba que: "las personas que carezcan de fundo legal y egido (sic) tendrán derecho a obtener siempre que reúnan las circunstancias en los dos artículos siguientes... A las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes y escuelas de primeras letras se les otorgarán terrenos útiles y productivos" (artículo 2o.); los pueblos que excedieran de dos mil habitantes tendrían derecho, además del fundo legal, a un espacio de terreno para ejido y tierras de labor (artículo 3o.). En caso de que los pueblos

<sup>166</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 170-171.

no tuvieran el número de habitantes señalados, se podrían reunir con otros para cubrir los requisitos establecidos (artículo 4o.)<sup>167</sup>.

Los artículos 8o. y 9o. de esta ley muestran la sensibilidad que tuvo el gobierno de Maximiliano respecto del problema agrario; el artículo 8 señala que: "los terrenos para dotar a los pueblos de fundo legal o egidos (sic); los proporcionará de los baldíos o realengos productivos, si los hubiere; o de los que adquiera por compra o mediante otros convenios"; y en su artículo 9o. se "autoriza al gobierno la compra forzosa de terrenos a particulares, o en su caso la expropiación"<sup>168</sup>.

### I. *Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1875*

Sebastián Lerdo de Tejada promulgó la Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1875 la cual en su artículo 1o. autoriza al Ejecutivo poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares. Esta ley es importante porque facultó al gobierno a celebrar contratos con empresas de colonización a las que se concedió subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República.

La fracción V del artículo 1o. de esta ley autorizaba también la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar terrenos baldíos, recibiendo una tercera parte de éste como premio por servicio. Esta fracción fue interpretada por las compañías deslindadoras no sólo en el sentido de deslindar baldíos sino para obtener terrenos colonizables, y apoyadas en el artículo 9o. de la Ley de Baldíos de 1863 podían revisar los títulos de cualquier propiedad. Cuando de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, entonces se apoderaban de las tierras declarándolas terrenos baldíos, vendiendo la tercera parte, que les correspondía en pago, a personas adineradas sin importarles si éstas poseían más extensiones de tierra en el país<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1880-1891*, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 672. Fabila, Manuel. pp. 147-155.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 173-174.

**J. Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 dediciembre de 1883**

Durante el gobierno del general Manuel González fue dictada la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras, que mandaba deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, y obtener lo necesario para el establecimiento de colonos. Esta ley difiere muy poco de la Ley de Colonización de 1875. En su artículo 1o. autorizaba al Ejecutivo para nombrar las comisiones de ingenieros que considerara necesarias; y el artículo 18 establecía:

el Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos". El artículo 21 señalaba que "las compañías recibirían hasta una tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor, en compensación. Los terrenos baldíos deberfan enajenarse a bajo precio y pagaderos a largo plazo a los colonos que los solicitaran, pero nunca en una extensión mayor de mil quinientas hectáreas <sup>170</sup>.

Las compañías deslindadoras llevaron a cabo innumerables despojos. Aun las haciendas podfan ser afectadas, pero el hacendado dispuso siempre de los medios para entrar en composición con las compañías.

**K. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894**

El artículo 1o. de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, consideró que los terrenos de la Nación deberfan dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales.

Según los artículos del 2o. al 5o. son <sup>171</sup>:

**Baldíos.** Son los terrenos que no han sido destinados a un uso público por la autoridad facultada por la ley, ni cedidos a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos (artículo 2o.).

170 Lemus García, pp. 176-177.

171 *Ibid.*, pp. 178-179.

**Demasías.** Son terrenos poseídos por particulares con título primordial, en extensión mayor que la que éste determine, a condición de que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, confundido con la extensión titulada (artículo 3o.).

**Excedencias.** Son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos señalados por el título, pero colindando con el terreno amparado por éste (artículo 4o.).

**Nacionales.** Son terrenos baldíos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas y que hayan sido enajenados por la autoridad (artículo 5o.).

La exposición de motivos de esta ley, siguiendo los postulados liberales, señalaba que los principios económicos sólo se movilizaban y explotaban dentro de un régimen de libertad que no admitía limitaciones; en consecuencia, el artículo 6o. estableció que: "todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tiene derecho en los términos de la presente ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión". El artículo 10o. señalaba que los terrenos deberían de estar amparados por títulos primordiales para no ser considerados baldíos, demasías o excedencias

172

Esta ley colabora para provocar los últimos hechos que llevaron a su clímax el problema agrario en México. El concepto de baldío en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, junto con las grandes extensiones de tierra que obtuvieron como pago de sus actividades, fueron factores que favorecieron el despojo y la concentración de tierras.

La Ley de Baldíos de 26 de marzo de 1894 fue suspendida en sus efectos por el decreto de 18 de diciembre de 1909, que ordenaba se continuara el reparto de ejidos, dándose lotes a los jefes de familia en propiedad privada, pero que eran inalienables, inembargables e intransmisibles durante un lapso de 10 años. Este decreto es parecido al que se dictó en los albores de la Independencia (26 de mayo de 1810) y que reconocía terminantemente el problema agrario del país, pero al igual que entonces, el problema era muy grande para el remedio que se intentaba. Así se encontraba la legislación agraria cuando ya se presentaba la Revolución de 1910; empecinada en

resolver el problema agrario con la habilitación de baldíos y aun soñando en realizar la colonización agrícola<sup>173</sup>.

Don José Lorenzo Cossío<sup>174</sup>, refiere, apoyado en datos de la Secretaría de Fomento que, al finalizar el año de 1906 fecha en que se suprimen las compañías, se habían deslindado 62 840 706 hectáreas, correspondiendo a las compañías deslindadoras por concepto de compensación 20 946 868 hectáreas; además, las tierras que no se les otorgaban en compensación, eran adquiridas por las mismas compañías.

El licenciado Jorge Vera Estañol<sup>175</sup>, distinguido porfirista, señalaba que las compañías deslindadoras durante nueve años de 1881 a 1889, amortizaron en menos de 29 individuos o compañías, el 14% de la superficie total de la república; y en los cinco años siguientes, una quinta parte de la propiedad territorial estaba monopolizada por no más de 50 propietarios.

## 5. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA PARTICIPACIÓN CAMPESINA

### A. Planes y leyes revolucionarios

Con la llegada al poder de Porfirio Díaz en 1876, se inició una dictadura de treinta años en nuestra nación. Sin embargo, hay que señalar que se encontró con un país en desastre, amén del desprestigio en el extranjero, en donde se tenía la idea de un pueblo salvaje e ingobernable.

Aunque la estructura económica del país se basaba en la agricultura, se vivía bajo el principio del industrialismo. No obstante, la Nación carecía de recursos económicos para impulsar la industria. Este hecho hizo que el porfirismo abriera las puertas a la inversión extranjera, ya que se consideró el único medio de hacer prosperar a estas tierras.

En esa época, la propiedad territorial mexicana estaba en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de los latifundistas y el de los pequeños propietarios; pero la desproporción entre las propiedades de unos y otros era enorme. Los pueblos de indios se encontraban encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, teniendo que trabajar por un salario en los latifundios

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 197.

<sup>174</sup> Cossío, José Lorenzo, *Cómo y por quién se ha monopolizado la propiedad rústica en México*, México, 1911, pp. 23-24.

<sup>175</sup> Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, citado por Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 173-174.

formados, la mayoría de las veces, con las tierras que en otro tiempo les pertenecieron.

Puede asegurarse que hasta el año de 1910, el 90% de la población de la república era gente que vivía de un salario y de esa masa enorme la mayor parte eran sirvientes de las fincas de campo, ya como peones de campo o eventuales. Los peones vivían encasillados en la hacienda, en donde se les cubría su salario a través de las tiendas de raya con las mercancías que tenía el almacén. La jornada de trabajo estaba regida por la luz del sol<sup>176</sup>. Si el salario fuese alto, o si cuando menos estuviese de acuerdo con el esfuerzo que realizaba el jornalero para obtenerlo, nada podría decirse en contra del latifundismo, pero el exceso de trabajadores del campo, los atrasados métodos de explotación agrícola y la escasa cultura de los campesinos, fueron factores que influyeron en que se menospreciara el valor del trabajo rural<sup>177</sup>.

El doctor Jorge Carpizo señala que la verdadera tragedia del porfirismo se encontraba en no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda; en no haber oído los llantos de angustia del país<sup>178</sup>. Estas situaciones provocarían el levantamiento armado llamado la Revolución Mexicana.

## B. Plan del Partido Liberal Mexicano

Desde principios de siglo, Camilo Arriaga había iniciado la organización de los primeros clubes liberales de oposición a la dictadura.

En 1906, los hermanos Flores Magón y otros liberales expidieron el Plan del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos. En dicho plan se señala respecto al problema agrario que:

los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a las bases siguientes: a los mexicanos residentes en el extranjero el gobierno los repatriará, si así

<sup>176</sup> Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, 1945, pp. 18-19.

<sup>177</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 156.

<sup>178</sup> No amó al hombre, pero sí a México, al país que trató de hacer grande; no lo logró porque una nación donde la abrumadora mayoría sufre de hambre no es grande, pero sí plantó las raíces del actual adelanto material. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1982, pp. 22-24.

lo solicitan, y les proporcionará tierras de cultivo (artículo 35); a quien las solicite sin más compromiso que el de cultivarlas (artículo 36); y la obligación del Estado de crear un Banco Agrícola para que otorgue préstamos con bajo rédito (artículo 37).

Este plan tiene una importancia trascendental en nuestra historia pues es la base de nuestra legislación laboral y, en menor grado, de la legislación agraria.

### C. Plan de San Luis

La Revolución Mexicana de 1910 tuvo un carácter político en sus inicios, pues en apariencia se trataba solamente de la sucesión presidencial, pero en realidad su éxito se debió al descontento de las masas rurales. El Plan de San Luis fue proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, en San Antonio, Texas, enfocando un problema eminentemente político relacionado con las elecciones para presidente: el sufragio efectivo y la no reelección.

No obstante, en este plan se señalaba en su artículo 3o. que: "abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos... siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó... se declaran sujetas tales disposiciones y fallos a revisión...".

La restitución, sin embargo, parecía imposible de realizar de acuerdo con este artículo, ya que no habla de expropiación, sino de restitución, sujetando los fallos ante los mismos tribunales y de acuerdo con las leyes anteriores. Desde el punto de vista político, el artículo 3o. fue lo suficientemente atractivo para la mayoría de la población campesina, sólo así se explica que Emiliano Zapata expresara su conformidad con el Plan de San Luis, comprometiéndose a luchar hasta su total cumplimiento<sup>179</sup>.

El movimiento maderista logró la renuncia de Porfirio Díaz con la firma de los convenios de Ciudad Juárez, pero a través de éstos también Madero se comprometió a licenciar las tropas revolucionarias antes de que se cumplieran los postulados del Plan de San Luis, iniciándose con ello las divergencias con Zapata.

#### D. Plan de Texcoco

El Plan de Texcoco fue elaborado por el licenciado Andrés Molina Enríquez, quien manifiesta que todos los ejemplares del plan fueron destruidos.

Este plan desconocía al régimen de Francisco León de la Barra y pedía se suspendiera el régimen constitucional hasta el pleno dominio de las fuerzas revolucionarias en toda la república para que se mantuviera la paz. Unidos al Plan de Texcoco, Molina Enríquez anexó varios decretos: uno sobre fraccionamiento de las grandes propiedades, otro sobre rancherías, pueblos y tribus<sup>180</sup>. Esta rebelión no tuvo ninguna trascendencia a no ser en lo ideológico, ya que fue sofocada mediante simples fuerzas de policía que aprehendieron al autor del Plan de Texcoco.

#### E. Plan de Ayala

El Plan de Ayala se promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala y fue publicado en la capital de la república el 15 de diciembre del propio año en el *Diario del Hogar*. Dicho plan, ideado por Emiliano Zapata, fue en contra del gobierno de Francisco I. Madero, quien no había dado cumplimiento al artículo 3o. del Plan de San Luis.

En la cláusula sexta del plan zapatista se establece que

los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de los cuales han sido despojados y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

Este artículo fue más acertado que el tercer precepto del Plan de San Luis, pues señala la creación de tribunales especiales que se ocupen de los asuntos agrarios, pues la experiencia del campesinado había sido que la acción

180 Caso, Angel, pp. 132-133.

reivindicatoria ante los tribunales comunes era un procedimiento por el cual siempre perdían debido a su rigorismo formalista y al poco conocimiento específico del problema agrario nacional <sup>181</sup>.

El artículo séptimo señaló que se expropiarían previa indemnización hasta la tercera parte de las tierras montes y aguas de los propietarios poderosos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtuvieran ejido, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor. El zapatismo nunca quiso suprimir el latifundio porque tanto necesitaban las haciendas de los pueblos como éstos de aquéllas. Sostenían que debían convivir la parcela y la hacienda mediana <sup>182</sup>.

El artículo 8o. nos dice que se nacionalizarán los bienes de aquellos hacendados, científicos o caciques que se opongan al Plan de Ayala ocupando las dos terceras partes para el pago de las indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas de la revolución.

En el aspecto político el Plan de Ayala desconoce al gobierno de Madero; se nombra como jefe del movimiento al general Pascual Orozco; y en caso de no aceptar, lo sería Emiliano Zapata.

#### F. Plan de Chihuahua

Fecha el 25 de marzo de 1912, el Plan de Chihuahua fue suscrito por Pascual Orozco, quien había sido uno de los revolucionarios que contribuyeron en la lucha contra el general Díaz. Este plan ataca acremente al gobierno de Madero y convoca a la rebelión. Es uno de los planes revolucionarios con mejor redacción y consta de 37 artículos. El artículo 35 está dedicado al problema agrario, que señala: a) reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años; b) revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales; c) reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; d) Repartición de los terrenos baldíos; e) expropiación por causa de utilidad pública a los grandes terratenientes que no cultiven su propiedad para repartirlas y fomentar la agricultura intensiva; f) emisión especial de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y g) promulgación de una ley orgánica reglamentaria sobre la materia.

<sup>181</sup> Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 191.

<sup>182</sup> *Ibid.*, pp. 190-191.

Este plan tiene como mérito contener un procedimiento hábil para llevar a cabo la reforma propuesta y un procedimiento para llevar a cabo la amortización de la deuda agraria resultante de las expropiaciones. Promete una ley orgánica que, por el fracaso de la revolución de Chihuahua, no existió<sup>183</sup>.

### G. Leyes maderistas

Después de promulgado el Plan de Ayala, Madero expidió un decreto el 18 de diciembre de 1911, que reafirmaba y comprobaba cuál era la forma en que él creía que debía de resolverse el problema agrario. En un artículo del decreto se faculta al Ejecutivo para contratar empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, con el fin de ser vendidos a los agricultores del país, a los mexicanos que quieran repatriarse y a los labradores inmigrantes, a precios moderados y en fáciles condiciones de pago. Es decir, se optó por el sistema de crear e impulsar la pequeña propiedad.

*Circulares de 8 de enero y 17 de febrero de 1912.* En éstas se ve que Madero trataba de rectificar su error ante la presión de la revolución zapatista. En la primera se reconoce que los ayuntamientos, asambleas o corporaciones municipales de la república tienen personalidad jurídica para promover lo referente al deslinde, amojonamientos, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos. Esta circular, parece prelude la dotación de ejidos, pues más adelante se dice que: "señalado el ejido, se separará el fundo legal del pueblo, destinado exclusivamente para solares de habitación, calles, escuelas, mercados, etcétera. La segunda circular señaló que: "Se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos de acuerdo a sus títulos correspondientes, dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conformes con la resolución para que los hagan valer ante las autoridades judiciales que sean competentes para conocer del asunto"<sup>184</sup>.

Madero pretendió resolver el problema agrario, igual que los gobiernos anteriores a la revolución, es decir, mediante la colonización de los terrenos baldíos; ocupándose preferentemente del perfeccionamiento político de Mé-

183 Caso, Angel, pp. 137-138.

184 Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 192-194.

xico, aun cuando el ambiente nacional no era propicio para ello, lo que nos explica la traición de la cual fue víctima el 22 de febrero de 1913.

Ya frente a los hechos de esa época, una vez más llegamos a la conclusión de que la historia de México es la historia de la lucha por la tenencia de la tierra.

#### H. *Proyectos de ley de la XXVI Legislatura*

En la Cámara de Diputados se presentaron un alud de proyectos para la reforma agraria; entre otros mencionaremos los siguientes: a) El Plan Alardín, comúnmente llamado Ley Alardín, presentado por Manuel Alardín el 12 de octubre de 1912; b) el Proyecto de Isassi, y el de Juan Sarabia, para la reforma de los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución; c) el Proyecto de José González Rubio para incrementar el capital de la caja de préstamos y otorgar el crédito agrícola; d) el Proyecto del licenciado Carreón, un poco incongruente, que él mismo sintetiza en estas palabras: "que cada tierra posea un hombre y cada hombre posea una tierra"; e) el de Gabriel Vargas para la supresión de las tiendas de raya; f) la segunda iniciativa de Juan Sarabia declarando de utilidad la expropiación de los latifundios<sup>185</sup>.

En la sesión de 3 de diciembre de 1912, el diputado Luis Cabrera pronunció su más lúcido discurso en el que señaló que para resolver el problema agrario "es necesario pensar en la restitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compra, ya por medio de expropiación por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". Para Luis Cabrera la cuestión agraria es de tan alta importancia, que consideró "debe estar por encima de la alta justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre proscritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas y concretarnos a procurar la tierra que se necesita"<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> Caso, Angel, pp. 143-144.

<sup>186</sup> Cabrera, Luis, *La Revolución es la revolución*, Documentos, Ediciones del Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 1977, pp. 149 y 169.

En esta sesión Luis Cabrera expuso un proyecto de ley contenida en cinco artículos, en los que se señalaba declarar de utilidad pública la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos; se facultaba al Ejecutivo para expropiar fincas con el objeto de dotar a los pueblos de tierras; establecer que el gobierno federal hiciera las expropiaciones de acuerdo con los gobiernos de los estados; que la propiedad de los ejidos quedaran en poder del gobierno federal hasta que se devolviera a los pueblos su calidad de personas jurídicas; la promulgación de una ley reglamentaria que determinara la manera de efectuar las expropiaciones, así como las condiciones de los ejidos formados. Es en esta iniciativa de Cabrera en la que se encuentra el fundamento de nuestra legislación revolucionaria en materia de reparto ejidal <sup>187</sup>.

#### *I. Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914*

El Plan de Guadalupe fue expedido el 26 de marzo de 1913 en Coahuila por don Venustiano Carranza, teniendo como objetivo desconocer al gobierno de Victoriano Huerta. El movimiento de Carranza triunfó con el apoyo de otros caudillos como Obregón, Villa y Zapata; apenas consumado el triunfo, se inició la división con los villistas y zapatistas, aunque en los tres grupos quedó la convicción firme de que debían atacar el problema agrario. Carranza estableció su gobierno en Veracruz y ahí fue donde realizó las famosas adiciones al Plan de Guadalupe, en las que se facultaba al jefe de la revolución para expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; para dictar leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron privados, mejorando la condición del peón rural <sup>188</sup>.

#### *J. Ley del 6 de enero de 1915*

La exposición de motivos de esta ley sintetiza la historia del problema agrario en México, señalando entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, el despojo de los terrenos de la propiedad comunal o de repartimiento que les fueron concedidas por el gobierno colonial; se

<sup>187</sup> *Ibid.*, pp. 174-175.

<sup>188</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 183.

indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización <sup>189</sup>.

El artículo 1o. declara nulas: a) las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandamientos de la ley de 25 de junio de 1856; b) las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1 de diciembre de 1876; c) apeos y deslindes practicados durante ese periodo, si ilegalmente invadieron tierras comunales.

Por medio del artículo 2o. los vecinos que quisieran nulificar una división o reparto, lo podían hacer siempre y cuando fueran las dos terceras partes quienes lo solicitaran.

El artículo 3o. señala que se dotaran los terrenos suficientes para reconstruir los ejidos.

Mediante el artículo 4o. se instituyen las autoridades agrarias; y en el artículo 6o. se establecía el modo de iniciar el procedimiento, presentando la solicitud ante los gobernadores o jefes militares.

La Ley del 6 de enero no se refiere al ejido colonial, sino llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba *tierras de repartimiento*. Sólo así nos explicamos que el ejido quedara dividido en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias. Mientras la lucha revolucionaria continuaba, Carranza dictó otras circulares que complementaron el decreto del 6 de enero de 1915 <sup>190</sup>. Esta ley fue ratificada por el Congreso Constituyente de 1916-1917 e incorporada más tarde al texto del artículo 27 constitucional.

### K. Ley Agraria del villismo

El general Francisco Villa el 24 de mayo de 1915, en la ciudad de León, Guanajuato expide una Ley Agraria, elaborada probablemente por el licenciado Francisco Escudero, declarando de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo señalaran los estados en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta la cantidad de agua para riego, la densidad de la población, la calidad de las tierras, la extensión en cultivo y todos los elementos que sirvieran como límite para lograr la estabilidad de las instituciones; las fracciones serían

<sup>189</sup> Expedición de la Ley Agraria, 6 de enero de 1915, INEHRM, pp. 11 y ss.

<sup>190</sup> *Ibid.*.

adjudicadas a precios de costo, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento. Los adquirentes las pagarían en los plazos y condiciones más favorables. Los campesinos sólo se adjudicarían las superficies que garantizaran cultivar y si dejaran de hacerlo durante dos años sin motivo justificado, las enajenaciones quedarían sin efecto (artículos 1, 3, 5, 12.)<sup>191</sup>.

Esta ley no alcanzó a tener fuerza legal en función de la derrota de Villa, pero nos muestra el pensamiento de la gente del norte del país y su preferencia por la creación de la pequeña propiedad. Estas características nos explican por qué el sistema agrario que se consagró en la Constitución de 1917, equilibra el ejido y la pequeña propiedad; la pequeña propiedad propuesta por los caudillos norteños y el ejido defendido por el caudillo suriano.

#### *L. Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes*

La Ley Agraria de la Convención de Aguascalientes fue expedida el 25 de octubre de 1915, en ella se conjugan las bases agrarias que contiene el Plan de Ayala y los postulados de la ley villista. Su contenido son 35 artículos, en los cuales se señala que se restituiría a las comunidades e individuos los terrenos montes y aguas de que fueron despojados; que los pueblos, rancherías y comunidades de la república tienen plena capacidad para poseer y administrar terrenos de común repartimiento y ejidos en la forma que juzgaran convenientes (artículos 1 y 3 ).

Creó la pequeña propiedad fundada en el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de tierra que le permita cubrir sus necesidades y las de su familia; se declara propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la revolución; creó los Tribunales Especiales de Tierra para terrenos comunales de los pueblos y de la pequeña propiedad; no enajenables ni gravables en forma alguna (artículos 4, 6, 9, y 14)<sup>192</sup>.

191 Lemus García, pp. 192-194.

192 *Ibid.*, pp. 194-196.

## 6. CONGRESO CONSTITUYENTE Y GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato a la Revolución Mexicana. La revolución surge como reacción ciudadana en contra un régimen dictatorial de más de treinta años, y aun cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, como el sufragio efectivo y la no reelección, fueron las condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México las causas principales de la revolución. Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos postulados como la restitución de las tierras a los pueblos indígenas.

En los primeros años de nuestro movimiento social no encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva. Difícil es precisar cuándo nace la idea de crear una nueva norma fundamental, quién o quiénes sean su progenitores. Diversos autores sostiene que fue una sorpresa para la mayoría de la nación que don Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

Jorge Carpizo coincide con el diputado constituyente Romero Flores, pues éste señalaba que la razón de una nueva constitución estribaba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de sus facultades extraordinarias, se cumplieran porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta<sup>193</sup>.

El general Francisco J. Múgica, presidente de la Comisión Dictaminadora de la Constitución, señaló que: "En muchos estados de la República se ha legislado ya, durante el periodo preconstitucional, sobre estos principios, y es muy natural que en el momento en que la República entre a su estado normal, esas leyes que se han establecido y sostenido por medio de la fuerza de la revolución caerán por su propio peso si no encuentran el fundamento constitucional que las sostenga y las haga respetar cuando haya tribunales libres donde se haga justicia"<sup>194</sup>.

193 Carpizo, Jorge, pp. 59-60.

194 Rouaix, Pastor, pp. 82-83.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista, se convocó, el 14 de septiembre de 1916, a un Congreso Constituyente con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la revolución.

El Congreso quedó instalado el 1o. de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza envió un proyecto de reformas que no satisfizo a todos los diputados constituyentes, representantes de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, por lo que surgieron enmiendas al proyecto original.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos aspectos, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas, minas, petróleo, etcétera. Pero nosotros nos ocuparemos de él sólo en lo referente a la distribución de la tierra.

El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos y motiva un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del propio año. De la iniciativa del señor Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servido básicamente para orientar el programa de reforma agraria de la Revolución Mexicana<sup>195</sup>.

Es importante consignar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en calidad de presidente de la comisión en la que colaboraron los ilustres constituyentes, Julián Adame, el licenciado Pastrana, José Alvarez, José Natividad Macfas, entre otros. También realizaron una función importante los miembros de la Primera Comisión de Constitución, el general Francisco J. Múgica que la presidía, el licenciado Enrique Recio, el doctor Alberto Román, el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón<sup>196</sup>.

El artículo 27 establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Este precepto se apoya en la llamada teoría patrimonialista del Estado, según

195 Lemus García, pp. 236-237.

196 Rouaix, Pastor, pp. 125-166.

la cual los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada y con este carácter los conservaron hasta la independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado Libre y Soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes de España en sus derechos y tiene por lo mismo mayores derechos sobre su territorio que los de cualquier otro país sobre el suyo<sup>197</sup>.

Como se puede ver, lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada *sui generis* que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil<sup>198</sup>.

La Nación —dice el artículo 27 en su texto original— tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la propiedad privada agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que le 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.

Esta disposición causó profunda alarma a raíz de que se promulgó la Constitución y fue motivo de censuras de parte de los juristas que consideraban intocables determinados conceptos de derecho. Sin embargo, es indispensable tomar en cuenta las necesidades de la población para la cual se dictó.

Como hemos visto, el problema de México había sido la mala distribución de la tierra. Desde la época colonial hasta nuestros días, las revoluciones que han agitado al país demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra la miseria de los hombres y mujeres del campo.

<sup>197</sup> Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 193-194.

<sup>198</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. *El sistema agrario constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 5.

Era preciso, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, para evitar que, como en el pasado volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ella un instrumento de opresión y explotación<sup>199</sup>.

La última parte del tercer párrafo señala: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Nace aquí un nuevo concepto de utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de una obra de indudable beneficio general; pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

La finalidad de la disposición anterior es privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados o a sus integrantes. El latifundio no era ya una función social, pues en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nocivo de tal modo que el Estado se vio en la necesidad de intervenir para resolver la propiedad privada de México y darle su carácter de función social mediante la restitución de tierras a los injustamente desposeídos, la dotación a los que no tenían las necesarias para su sostenimiento: es por medio de la creación de la propiedad privada que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios<sup>200</sup>.

La fracción VII establece que la federación y los estados dictarán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra que una persona o sociedad mexicana puede poseer. Lo que pasara de este límite sería fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales procederían a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrían contraer cuando el Congreso de la Unión los facultara para ello.

199 Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 194-195.

200 *Ibid.*, pp. 197-198.

De nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones. El latifundio en México ya no era viable económicamente pues el sistema para su explotación era defectuoso, esto daría origen a una nueva distribución de la tierra y a un nuevo régimen de propiedad producto de las demandas revolucionarias.

### CAPÍTULO III. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA Y LAS POLÍTICAS AGRARIAS POSREVOLUCIONARIAS

*La repartición de las grandes propiedades es el punto principal de nuestro programa para mejorar las condiciones de vida de los campesinos.*

Lázaro Cárdenas

*El general Cárdenas integró filosofía y estrategia; valor y prudencia.*

Manuel Camacho Solís

#### 1. Antecedentes

La necesidad de tierra fue una de las causas de la revolución mexicana. Esta lucha seguía vigente no sólo porque aún había muchos campesinos que carecían de tierras, sino también porque los gobernantes mismos habían fijado esta cuestión como una de las tareas más importantes del Estado revolucionario.

La Ley del 6 de enero de 1915 y, sobre todo, la Constitución de 1917, prometieron y legalizaron el reparto agrario, de tal manera que esta reivindicación se convirtió, para la gente del campo, en una demanda plenamente legítima, en una exigencia ineludible y en un derecho que el Estado tendría que cumplir tarde o temprano.

El compromiso estatal de repartir tierras fue hecho por muchos factores: primero, para arrebatar banderas a la oposición armada de Villa y Zapata, segundo, porque en el interior del grupo triunfador había quienes consideraban que era necesario reformar la agricultura y acabar con el latifundismo porfiriano; y, finalmente, porque se consideró que ésta era la única manera de gobernar. Después de haber pasado por una revolución tan larga y tan violenta, el poder tuvo que rehacerse entablando una serie de compromisos con las masas<sup>201</sup>.

Asimismo, la Ley del 6 de enero de 1915 había enfrentado dificultades prácticas en su ejecución, por lo que aun antes de que se celebrara el Congreso Constituyente, ya había sufrido (en septiembre de 1916) una importante reforma que suspendía las posesiones provisionales. Con disposiciones análogas y a veces contradictorias respecto de esa ley, el artículo 27 de la Constitución también encontraría entorpecimientos parecidos.

La Comisión Nacional Agraria adoptó como sistema expedir circulares —más de cuarenta entre 1916 y 1920— que tuvieron resultados caóticos ya que éstas eran casuísticas y con frecuencia contradictorias, porque muchas veces las nuevas circulares rectificaban las anteriores. No obstante, esta experiencia permitió que el presidente Alvaro Obregón dictara la primera Ley de Ejidos, el 28 de diciembre de 1920, de unos 50 artículos, a la que se incorporaron no pocas de las medidas tomadas mediante circulares de la Comisión Nacional Agraria. Mas algunas de las disposiciones principales de esta ley demostraron rápidamente su inconveniencia.

Un ejemplo de las graves incertidumbres y contradicciones con que se iniciaba la Reforma Agraria fue el artículo 34 de la Ley de Ejidos, que eliminó las posesiones provisionales, fundándose en la circular No. 31, que consideró que la reforma de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 1915, que se había hecho por decreto de 19 de septiembre de 1916, estaba vigente. Sin embargo, el artículo 27 de la Carta Magna, que consideró a esta ley como precepto constitucional, no se refirió a este decreto reformativo, sino sólo a la Ley del 6 de enero, por lo cual la Comisión Nacional Agraria rectificó su criterio anterior, estimando ahora que sí se debían de dar las posesiones provisionales previstas por el texto original de la Ley de 1915. Lo anterior era contrario al artículo 34 de la Ley de Ejidos, por lo que se impulsó la derogación de esta ley.

<sup>201</sup> Escobar Toledo, Saúl, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, vol. 5, Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1990, p. 9.

La Ley del 17 de abril de 1922 vino a derogar la primera Ley de Ejidos, y cambió el sistema de leyes agrarias detallistas dictadas por el Congreso, adoptando la fórmula de dar bases para que el Ejecutivo reglamentara entonces exhaustivamente los problemas agrarios. Así fue como se promulgó el llamado Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922 <sup>202</sup>.

Las explicaciones anteriores nos dan una idea de las contradicciones legales que caracterizaron la época inicial de la Reforma Agraria.

Por tal razón, el general Plutarco Elías Calles trató de darle un rumbo más definido a la legislación agraria, continuando con la técnica iniciada por Obregón, de los reglamentos ejecutivos. Por ello se expide la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927, elaborada por Narciso Bassols, en donde se separó el derecho a la tierra de la categoría política de los pueblos, declarando ese derecho en favor de "todo poblado" (artículo 1), o de "toda corporación de población" (artículo 3), o del núcleo de población" (artículo 14) <sup>203</sup>.

Uno de los objetivos básicos de esta ley fue hacer una legislación agraria más armónica, por lo cual derogó todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria.

Sin embargo, la concepción agraria del constitucionalismo reparó por una necesidad táctica y política en la conveniencia de restituir a las comunidades sus tierras, pero su aspiración confesada fue siempre la de los viejos liberales mexicanos: una agricultura de pequeños propietarios capaces, modernos, autosuficientes. Esta fue siempre la aspiración en los gobiernos de los sonorenses Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles <sup>204</sup>.

Debido a ello, el punto central de la política agraria de Obregón lo constituyó la modernización. El caudillo sonorenses insistía en que ésta sólo se alcanzaría en la medida en que se aplicaran mejores técnicas y se lograran niveles superiores de organización. El modelo en que se basó fue el de Estados Unidos, que consistía en crear la pequeña propiedad y tecnificarla al máximo. De acuerdo con su razonamiento, incluso el reparto de la gran propiedad territorial estaría en función de aquella: si un latifundio empleaba métodos modernos de producción debería —según Obregón—, continuar existiendo.

<sup>202</sup> Ricord, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 161-162.

<sup>203</sup> *Ibid.*, pp. 166-167.

<sup>204</sup> Aguilar Camín, Héctor, *La frontera nómada*, SEP/siglo XXI, México, 1985, p. 434.

La intención fundamental de Obregón, como se ve, era la de transformar técnicamente la producción sin modificar las relaciones sociales. El desarrollo técnico, por sí solo, debería ser suficiente para resolver el problema del campo <sup>205</sup>.

El proyecto callista para el campo supeditaba todas las formas de desarrollo existentes a la creación y generalización de la pequeña propiedad. Con su administración se inicia el proceso de modernización del sector agrícola como una obra deliberada del gobierno <sup>206</sup>. Su legislación agraria desarrolló tanto la propiedad privada como la de los minifundios (ejidatarios), es decir, en ninguno de los casos tuvo presente el desarrollo de la propiedad comunal. Su objetivo era organizar cooperativas de tipo mercantil. Incluso el ejido era visto como forma que debería desembocar en la propiedad privada <sup>207</sup>.

En virtud de lo anterior, la situación política en el campo se agravó hasta conducir a una serie de conflictos y enfrentamientos contra el gobierno del propio Calles, como lo demuestra la guerra cristera, que se constituyó en una auténtica rebelión, una guerra campesina contra el Estado, lo que además de sus obvias connotaciones ideológicas, incorporó buena parte de los problemas agrarios no resueltos, y exhibió crudamente las dificultades que los revolucionarios triunfantes encontraron para satisfacer las necesidades y exigencias de amplios grupos populares del campo <sup>208</sup>.

Durante este periodo, los objetivos de la Revolución se aproximaron más a lo que les convenía a sus dirigentes, como élite que se desprendió de las fuerzas sociales que dirigían, que a las aspiraciones de la gran diversidad de movimientos y tendencias que la hicieron posible. Tanto Obregón como Calles creían en la propiedad privada como valor supremo, aunque por encima de éste y de cualquier otro valor colocaban la preservación de su dominio político.

El Maximato fue la culminación del proceso de conformación de una nueva élite, que tendía a alejarse del movimiento que le había permitido encumbrarse. Un ejemplo de ello es la declaración del presidente Portes Gil, en su informe de gobierno de 1929, en el sentido de que el reparto agrario se hallaba casi concluido. Por lo cual, hacia inicios de la década de 1930 se

<sup>205</sup> Montalvo Ortega, Enrique, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, vol. 4, Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1988, pp. 7-8.

<sup>206</sup> Tello, Carlos, *La tenencia de la tierra en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1968, p. 22.

<sup>207</sup> Meyer, Jean, Krauze, Enrique y Reyes Cayetano, *Historia de la revolución mexicana*, Ed. Colegio de México, México, 1981, p. 111.

<sup>208</sup> Montalvo Ortega, p. 16.

comenzaba a hablar del fracaso de la Revolución Mexicana. En opinión de Carlos Tello, los gobiernos de la Revolución temían que una aceleración en el reparto de la tierra ocasionaría descensos en la producción del campo y por ello desequilibrios en la economía nacional <sup>209</sup>.

## 2. REFORMA DEL GOBIERNO DE ABELARDO L. RODRÍGUEZ

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio hubo una oposición fuerte a que se llevaran a cabo repartos agrarios, siendo una de las causas que provocaron su renuncia en 1932. El general Abelardo L. Rodríguez fue el presidente sustituto quien, ante la presión campesina y la divulgación del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario <sup>210</sup>, que acababa de postular al general Lázaro Cárdenas, presentó al congreso, a fines de 1933, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, misma que impulsaría la nueva actitud oficial en materia agraria. Este proyecto fue aprobado y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1934.

Este decreto modificó sustancialmente el artículo 27 constitucional, ya que su objetivo fundamental fue incorporar al texto de esta disposición constitucional los postulados y principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que el Constituyente de Querétaro había declarado como ley constitucional. Con esta reforma, a decir de Jorge Madrazo, el artículo se hizo todavía más asistemático y alta e innecesariamente reglamentario pues, a partir de entonces, el procedimiento quedaría plasmado constitucionalmente. El poder revisor de la Constitución realizó varias modificaciones a los principios de la Ley Agraria al incorporarlos al texto constitucional, modificaciones que eran consecuencia de la experiencia de tales preceptos <sup>211</sup>.

El párrafo tercero del precepto constitucional agregó a la pequeña propiedad las condiciones de ser: a) agrícola, y b) estar en explotación, términos que se repiten en la fracción XV; pero la reforma no especificó lo que debía

<sup>209</sup> Tello, Carlos, pp. 21-22.

<sup>210</sup> El Partido Nacional Revolucionario fue uno de los grandes aciertos del general Calles, pues con él no sólo se logró la pacificación del país, después de la muerte de Obregón, sino que además le permitió consolidar su poder durante el periodo llamado el maximato, que abarca los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. Véase Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, SEP/Siglo XXI, México, 1986, y Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, UNAM, México, 1981.

<sup>211</sup> Madrazo Cuéllar, Jorge, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, IIJ, UNAM-DDF, México, 1990, p. 21.

entenderse en uno y otro caso. Durante los años subsecuentes, y hasta la reforma constitucional de 1946, en la práctica se interpretará la palabra agrícola por todo aprovechamiento agropecuario de la tierra, lo que explica que en las siguientes reformas se trataron ya específicamente tanto la pequeña propiedad agrícola como la pequeña propiedad ganadera. La condición de que la pequeña propiedad estuviera en explotación indicaba la necesidad de poner acorde esta propiedad con el nuevo concepto de función social del cual emanaba.

La fracción XI señaló que

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 agrario; *c)* una comisión mixta que funcionará en cada estado, territorio y Distrito Federal; *d)* comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, y *e)* comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos<sup>212</sup>.

La fracción XIV eleva a rango constitucional el contenido del decreto de 23 de noviembre de 1931 y señala que los propietarios afectados no podrán promover el juicio de amparo. El único artículo transitorio abroga la Ley del 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones que se opusieran a la vigencia de las reformas constitucionales de 1934<sup>213</sup>.

Un cambio también importante en esta reforma constitucional es el referente a la eliminación de la categoría política de los pueblos. La Ley del 6 de enero de 1915, así como el artículo 27 de la Constitución de 1917, se habían referido constantemente a "los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población", como titulares de los viejos y nuevos derechos agrarios. Este hecho provocó muchas injusticias, pues grupos de peones acasillados frecuentemente no reunían los requisitos y elementos de estas categorías políticas. Por tal razón, la reforma de 1934 adoptó la denominación genérica de "núcleos de población", para desvincular el problema de sus ataduras con la legislación de tipo administrativo-político, como resulta del párrafo tercero y de las fracciones VII, IX y X del

<sup>212</sup> Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, 2a. Porrúa, México, 1964, pp. 244-245.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 245.

entonces nuevo artículo 27. Esta reforma tiene como antecedente la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 1927.

Poco después de que se publicó la reforma del artículo 27, en enero de 1934, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez expidió el Código Agrario, con fecha 9 de abril de 1934, que serviría de marco jurídico para que el presidente Cárdenas llevara a cabo su política agraria.

### 3. POLÍTICA AGRARIA DE LÁZARO CÁRDENAS (1934-1940)

Los efectos de la crisis mundial de 1929 no sólo habían afectado la economía y creado una mayor presión social. Además, dieron al traste con el proyecto callista de promover en México una economía exportadora, moderna, basada en la agricultura privada, pues los países exportadores como México se encontraron llenos de materias primas que ellos mismos no podían transformar ni consumir, por lo que el país exportador de materias primas que intentaron desarrollar los caudillos norteamericanos carecía ya de sentido<sup>214</sup>. Aunado a esto, y en vísperas de la sucesión presidencial de 1934, no había una perspectiva clara para salir de la crisis.

El año de 1929 significó un importante impacto en las estructuras económica y social del país, que el monopolio del poder por parte de los revolucionarios no pudo amortiguar. La desorganización en las actividades productivas que se venían arrastrando desde los tiempos de la lucha armada, y a la que Calles había puesto cierto remedio con sus reformas institucionales, volvió a agudizarse, produciendo malestares sociales evidentes<sup>215</sup>.

La reforma agraria se había convertido en un simple instrumento de manipulación de las masas campesinas, mediante limitados repartos agrarios, muchas veces de terrenos nacionales que de ningún modo habían contribuido a transformar las relaciones de propiedad en contra de las cuales se había llevado a cabo el movimiento revolucionario. La Revolución había sostenido el principio de que era necesario destruir el monopolio de la propiedad de las tierras en unas cuantas manos, como requisito indispensable del progreso de México; los gobiernos revolucionarios no sólo echaron al olvido este prin-

<sup>214</sup> Warman, Arturo, ... *Y venimos a contradecir*, Ediciones de la Casa Chata-CISINAH, México, 1976, p. 157.

<sup>215</sup> Córdova, Arnaldo, *La revolución y el estado en México*, Ed. ERA, México, 1989, p. 181.

cipio sino que intentaron por todos los medios a su alcance de conservar la vieja clase dominante y asimilarla a la nueva que se iba organizando <sup>216</sup>.

Esto demuestra hasta qué punto la revolución no había cumplido con sus programas de reformas sociales. El descontento se produjo muy pronto, presentándose bajo manifestaciones de masas que no siempre los dirigentes revolucionarios lograron controlar y que cada vez resultaban más peligrosas para el régimen establecido. Continuar con el programa de reformas sociales hasta su cabal cumplimiento, se volvió no sólo necesario, sino indispensable y vital para la sobrevivencia revolucionaria. Así lo entendieron numerosos grupos políticos, lo que explica el viraje en la política agraria y la candidatura de Lázaro Cárdenas en 1933. Esta contienda electoral de 1933-1934 les dio, a los grupos progresistas, la oportunidad de emprender la ofensiva para imponer, de una vez por todas, el programa de reformas sociales que debía ser prioritario en la gestión del gobierno de la revolución <sup>217</sup>.

El Plan Sexenal elaborado por el Partido Nacional Revolucionario partía de una tesis en la que todas las corrientes del partido estaban de acuerdo: "Que el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, ya que dicho Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país" <sup>218</sup>.

En lo que se refiere al problema agrario, el Plan Sexenal señalaba con claridad que el problema social de mayor importancia era, sin duda, el de la distribución de la tierra. Cárdenas no sólo aceptó los compromisos, sino que además les dio una interpretación propia <sup>219</sup>.

La Revolución Mexicana —en opinión de Arnaldo Córdova— alcanzó su mayoría de edad con el régimen presidencial del general Lázaro Cárdenas, pues señala que el ascenso del cardenismo representó la consolidación de los postulados básicos del movimiento revolucionario de 1910-1917 y, a la vez, la conformación definitiva de las instituciones a través de las cuales se encauzó el desarrollo económico y social del país <sup>220</sup>.

La reforma del artículo 27 constitucional llevada a cabo por Abelardo L. Rodríguez, así como la promulgación del Código Agrario, serían el marco legal para la política agraria cardenista.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>218</sup> Escobar Toledo, p. 23.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>220</sup> Córdova, Arnaldo, *La revolución...*, p. 183.

De 1934 a 1940, el presidente Cárdenas realizó el mayor reparto agrario en el país, al distribuir 17 889 701 hectáreas, cantidad que contrasta con lo realizado por los gobiernos posrevolucionarios de Carranza a Abelardo L. Rodríguez (1917-1934), en los que se repartieron 11 704 787 hectáreas<sup>221</sup>.

No deja de ser significativo que en el propio Plan Sexenal se advirtiera que una vez llevada a cabo la repartición de la tierra, se debería proceder a la modernización, capitalización y tecnificación de la agricultura del país. Y esto era cierto porque, dada la situación del sector rural, lo primero era repartir la tierra ya que de otra forma se corría el riesgo de otro movimiento armado, pero a diferencia del de 1910, éste sería de otra naturaleza: los obreros estaban mejor organizados y el campesino se sentía traicionado por la burguesía liberal a la que había llevado al poder<sup>222</sup>.

Por ello, en 1934 se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal y empezaron a operar los Almacenes Nacionales de Depósito; y en ese mismo año se inició la Reforma Agraria en la Comarca Lagunera, hecho épico, pues el reparto comprendió tierras de buena calidad. Es decir, junto con la distribución de tierras se promovieron los mecanismos tendentes a modernizar la agricultura mexicana. En 1937 se inicia la reforma agraria en Yucatán, y ese mismo año se creó la Ley de Fomento a la Ganadería garantizando por 25 años la inafectabilidad de tierras ganaderas, acierto político de Cárdenas que le permitió continuar con el reparto de la tierra<sup>223</sup>.

De no haberse distribuido masivamente la tierra —y, por ende, el ingreso— así como destruido el sistema de producción latifundista —y con él todas las estructuras de sojuzgamiento de la población rural— probablemente el crecimiento de México se habría detenido. Lázaro Cárdenas, al transformar la estructura económica del país, salvó la Revolución Mexicana de la profunda crisis por la que atravesaba en 1934, al tiempo que abrió las puertas al desarrollo moderno de México.

Sin embargo, con el reparto de la tierra creció el minifundio. En 1940, el 47% de la tierra de labor era ejidal, frente al 13% en 1930. El minifundio privado se desarrollaba junto al ejidal: los predios no ejidales menores de 5 hectáreas, tenían en 1930, 1.54 hectáreas en promedio; en 1940 la cifra fue de 1.25 hectáreas<sup>224</sup>.

221 Aguilera Gómez, Manuel, *La Reforma agraria en el desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, México, 1969, pp. 126 y ss.

222 Tello, Carlos, p. 25.

223 *Ibid.*, p. 26.

224 Aguilera Gómez, pp. 141-142.

En 1940, el 76.2% de los predios no ejidales era menor de 5 hectáreas, la cifra en 1930 era de 69.2%; es decir, el 65.2% de los ejidatarios y el 76.2% de los propietarios eran minifundistas en 1940, con superficie de labor de 3.02 hectáreas y 1.16 hectáreas, respectivamente <sup>225</sup>.

El tamaño medio de tierras de labor en los predios mayores de 5 hectáreas disminuyó de 42.5 hectáreas en 1930 a 23.1 hectáreas en 1940, como resultado de la dotación de tierras de labor a ejidos, es decir, empezó la formación del minifundismo.

#### *A. Reforma del 6 de diciembre de 1937*

En 1934 el gobierno del general Lázaro Cárdenas llevó a cabo una nueva reforma al artículo 27 de la Constitución, que tuvo su origen en los frecuentes e interminables conflictos y litigios entre pueblos indígenas y de mestizos por razón de los linderos de sus propiedades comunales, y a causa de los defectos de los títulos respectivos. Litigios que estaban bajo la competencia de los tribunales ordinarios, en los que se perpetuaban de generación en generación, dando lugar, en ocasiones, a luchas sangrientas. Por tal razón, el senador Wilfrido C. Cruz presentó un proyecto de reforma para adicionar el artículo 27, a fines de 1936, que fue aceptado por las cámaras de Diputados y Senadores.

La fracción VII del artículo 27 constitucional fue adicionada, mediante reforma aprobada en diciembre de 1936. En ésta se declararon de jurisdicción federal los litigios por límites de terrenos comunales, y se facultó al Ejecutivo Federal para que propusiera una solución en cada conflicto, la que aceptada por las partes sería irrevocable; pero en caso de inconformidad, las partes podían recurrir ante la Suprema Corte de Justicia.

En esta reforma se continuó la tendencia inicial de la reforma agraria, a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, de sustraer al Poder Judicial el conocimiento de controversias agrarias, para adscribir las a la competencia administrativa.

En el aspecto legal, el general Cárdenas promulgó un nuevo Código Agrario, el 23 de septiembre de 1940, que establecía, entre otras cosas, que el régimen de explotación podría ser de tipo individual o colectivo; pero en uno o en otro caso, podría unir sus elementos para formar un sistema colectivo

o cooperativo de producción; este código distinguía a los ejidos en agrícola, ganadero, forestal, comerciales, industriales, etcétera. Su vigencia fue muy corta.

#### 4. POLÍTICA AGRARIA DE MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940-1946)

La validez del ideario cardenista se demuestra en los años que siguieron a su gobierno, no tanto en la fidelidad que le guardaron los gobernantes que sucedieron a Cárdenas, sino por el éxito que experimentó el desarrollo económico de México y que, en esencia, fue el resultado directo de las relaciones que en el ámbito de las reformas sociales cumplió el régimen cardenista. La estabilización política, la destrucción de los centros económicos en que se fundaba el poder de los antiguos terratenientes, la redistribución de la riqueza mediante los repartos agrarios y el rescate de la industria petrolera, permitieron que los dirigentes nacionales se ocuparan del desarrollo del capitalismo sin los obstáculos que antaño ofrecía una sociedad convulsionada<sup>226</sup>.

A consecuencia del inmenso reparto de tierras que se realizó durante la gestión cardenista, se habían trastocado severamente las relaciones de propiedad en el campo. Una idea de la conmoción provocada fue considerar que para entonces habían sido repartidas, quedando en gran medida integradas al sistema de producción capitalista, pero fuera del mercado, alrededor del 22% del total de la superficie agropecuaria<sup>227</sup>.

En noviembre de 1939, se dio a conocer el Segundo Plan Sexenal que el Partido Nacional Revolucionario, elaboró para su candidato a la presidencia, Manuel Avila Camacho. Este plan contiene los proyectos y aspiraciones del cardenismo radical sobre el futuro de México en cuanto a asegurar la continuidad de las profundas reformas que se habían realizado en los tres años anteriores, así como preservar su herencia agrarista.

Dos semanas después de tomar posesión de la presidencia, el general Manuel Avila Camacho emprendió su programa agrario para alcanzar los objetivos propuestos de adecuación capitalista del campo. Un aspecto importante era el cambio tecnológico como lo indica el acuerdo de 18 de diciembre de 1940, para estimular la sustitución de los arados tradicionales

<sup>226</sup> Córdova, Arnaldo, *La revolución...*, pp. 215-216.

<sup>227</sup> De la Peña, Sergio y Marcel Morales Ibarra, *Historia de la cuestión agraria*, Ed. Siglo XXI, México, 1989, p. 5.

de madera —llamados egipcios— por los modernos de acero. Además, posteriormente se ordenó prestar ayuda a los propietarios que tuviesen problemas con sus títulos de propiedad para evitar abusos y despojos<sup>228</sup>.

En realidad, a partir de ese momento se mantuvo, en materia de reparto de tierras, la preferencia a los productores privados para acceder a las de riego y de buen temporal, a cambio de un avance sistemático del ejido en cuanto al reparto de otras tierras. Es decir, el ejido perdió las condiciones de privilegio que temporalmente había obtenido en cuanto a recibir tierras de riego, a cambio de que se siguieran repartiendo grandes superficies de tierra, así fuera de muy mala calidad.

Una de las rectificaciones más importantes a la política cardenista que emprendió el gobierno de Avila Camacho fue el parcelamiento de los ejidos, realizado mediante decreto presidencial de 11 de diciembre de 1940. El argumento central para tal medida era el de la seguridad de la tenencia de la tierra; sin embargo, el objetivo era atacar el ejido colectivo. Se decía: "Los campesinos exigen que el disfrute de tal derecho se ponga a salvo de los trastornos y menoscabos que pudieran provenir, desvirtuando los fines del ejido colectivo, tuerzan la recta intención que se tuvo al crearlos, y utilicen al sistema en que se funda para propagar doctrinas exóticas y ejercer indebidas hegemonías dentro de las comunidades ejidales"<sup>229</sup>.

Durante el sexenio de Avila Camacho (1940-1946) sólo se distribuyeron 5 327 943 hectáreas entre 112 447 beneficiados. Con ello disminuyó el proceso de distribución de la tierra. También se promulgó un nuevo Código Agrario (1942) que estuvo vigente hasta 1971, pero fue modificado en muchas ocasiones<sup>230</sup>.

##### 5. POLÍTICA AGRARIA DE MIGUEL ALEMÁN (1946-1952)

Era previsible que la secuela de presidente militares habría de terminar algún día. Esto fue lo que ocurrió en las elecciones de 1946, porque no había aspirantes militares de la talla de Calles, Obregón, Cárdenas o el mismo Avila Camacho. El ejército pasó a ocupar un lugar secundario en la vida política del país. En este sentido, uno de los actos de mayor trascendencia fue la

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>229</sup> Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la revolución mexicana. Periodo 1940-1952*, El Colegio de México, México, 1978, pp. 236-239.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

eliminación del sector militar del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1941<sup>231</sup>. Este proceso terminó con un candidato civil a la presidencia de la República por parte del PRM para la elección de 1946.

Hacia el final del gobierno de Avila Camacho no eran pocas las presiones que en materia agraria manifestaban los diversos sectores. Así, durante la campaña de Miguel Alemán fueron constantes las quejas de los ejidatarios referentes a la disminución del reparto agrario debido, entre otras causas, a la maraña burocrática para la tramitación agraria, la persistencia de muchos latifundios y la formación de nuevos. Por su parte, los propietarios desplegaron una amplia y agresiva campaña en demanda de seguridad en la tenencia de la tierra<sup>232</sup>.

Un aspecto central de este debate fue el relativo al amparo agrario, que venía discutiéndose desde el inicio del gobierno de Avila Camacho. Otro fue el de la inafectabilidad, en donde los grandes propietarios exigían mayor claridad en la Ley de Inafectabilidad.

Cabe señalar que en estos planteamientos se dibuja la concepción del propio Miguel Alemán, quien estaba convencido de que la propiedad privada era la única que respondía productivamente y que contaba con potencialidad de desarrollo.

Al tomar posesión del gobierno, Miguel Alemán definió su política agraria de inmediato. Esta consistió en procurar consolidar los avances que en materia de protección a la propiedad privada se habían logrado durante el gobierno anterior, y ampliar considerablemente la estructura legal a la cual podrían recurrir los propietarios ante la amenaza, así fuese débil, del movimiento agrario<sup>233</sup>.

#### A. Reforma del 12 de febrero de 1947

Al tercer día de su gestión presidencial, Miguel Alemán presentó al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución, específicamente las fracciones X, XIV y XV. Estas modificaciones se sustentaban en la concepción de que urgía emprender una nueva

<sup>231</sup> El Partido Nacional Revolucionario (PNR) cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a finales del gobierno de Cárdenas y éste a su vez se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>232</sup> Torres, Blanca, *Hacia la utopía industrial. Historia de la revolución mexicana. Periodo de 1940-1952*, El Colegio de México, México, 1984, p. 57.

<sup>233</sup> De la Peña, Sergio, p. 141.

etapa de la reforma agraria, la cual consistiría fundamentalmente en incrementar la producción y la productividad agrícola, por lo cual se debía de proteger la propiedad privada por tener mayor capacidad que el ejido para responder a tales objetivos <sup>234</sup>.

En la fracción X se fijó la unidad individual de dotación diciendo que "no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras". Se ofrecía de este modo una base constitucional para contener la proliferación del minifundio. La exposición de motivos señaló que se había aumentado la cantidad de tierras para una unidad individual de dotación porque

el reparto ejidal debe ser un proceso dinámico que debe ajustarse a las nuevas necesidades... [porque] en la actualidad en que las máquinas modernas permiten economizar trabajo humano en grandes proporciones, las superficies que pueden ser atendidas por una persona tienen que ser proporcionalmente mayores <sup>235</sup>.

La fracción XIV del artículo 27 fue la que causó más polémica, pues restablecía el juicio de amparo en la forma siguiente:

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

La fracción XV del artículo 27 constitucional señaló a la pequeña propiedad como la que no excediera de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes; doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para cultivo de algodón; trescientas para cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; la pequeña propiedad ganadera tendría la extensión máxima necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. También señalaba que si el poseedor de una pequeña propiedad mejoraba la calidad de sus tierras

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>235</sup> Chávez Padrón. *El Derecho agrario...*, pp. 255-256.

no podría ser objeto de afectación aun cuando se rebasasen los límites señalados por la misma fracción <sup>236</sup>.

Estas reformas provocaron que los grandes y medianos propietarios de fundos solicitaran sus certificados de inafectabilidad, que fueron otorgados con demasiada discrecionalidad. Este hecho provocó que una gran cantidad de tierras quedaran declaradas intocables, lo que contribuyó a cristalizar las estructuras agrarias e impidió muchas afectaciones. Las distribuciones de tierras a los campesinos fueron mucho más lentas y los latifundistas pudieron explotar tranquilamente sus múltiples pequeñas propiedades <sup>237</sup>.

Durante este periodo les fueron entregados a los pequeños propietarios 11 957 certificados de inafectabilidad, relativos a más de un millón de hectáreas. Simultáneamente se otorgaron 336 certificados de inafectabilidad ganadera que permitieron poner a salvo 3 449 000 hectáreas contra cualquier reparto agrario. Así, el gobierno de Miguel Alemán repartió 3 884 475 hectáreas, entre 85 026 beneficiados, con lo cual podemos señalar que en dicho gobierno hubo una preferencia sobre la pequeña propiedad.

## 6. POLÍTICA AGRARIA DE ADOLF RUIZ CORTINES (1952-1958)

Al finalizar el sexenio alemanista no fueron pocos los indicios de que la cuestión rural ocuparía de nuevo un lugar central en los escenarios nacionales. La propia elección de Adolfo Ruiz Cortines como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República tuvo, entre otras determinantes significativas, la presión desarrollada por fuerzas sociales y políticas rurales que, bajo ciertos signos ideológicos, coincidieron en el objetivo común de evitar el continuismo alemanista y de definir algunas de las pautas de la política estatal.

En la sucesión presidencial de 1951-1952 surgió el movimiento henriquista como una reacción a la política antiagraria de los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán, que había generado un malestar significativo en franjas importantes de la población rural mexicana, y en el gobierno núcleos de la burocracia política de ideología o de procedencia cardenista

<sup>236</sup> Ricord, Humberto, p. 209.

<sup>237</sup> Gutelman, Michel, p. 117.

habían venido siendo desplazados a posiciones secundarias de poder o, de plano, eliminados de la vida política activa.

Como candidato a la presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines dirigió parte de su campaña electoral a establecer líneas básicas sobre los problemas económicos, sociales y políticos del campo mexicano. No dejó de señalar la necesidad de continuar con la reforma agraria, pero esta afirmación quedó diluida en un discurso que puso el acento en el respeto a la pequeña propiedad y en el ataque a las desigualdades sociales y a la pobreza por medio del aumento de la producción y de la productividad agrícolas; es decir, lo que importaba era crecer en ese momento, ya que la redistribución vendría después, tal era la meta explícita del grupo gobernante que veía con optimismo la posibilidad de que el avance de la industrialización resolviera, a largo plazo, los problemas sociales planteados<sup>238</sup>.

En el periodo de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se repartieron 3 198 781 hectáreas entre 55 929 beneficiarios. Sin embargo, más de un millón de derechos agrarios fueron distribuidos a campesinos sin tierra. Finalmente y sobre todo, se concedieron 160 000 certificados de inafectabilidad agraria a pequeñas propiedades o a explotaciones dedicadas a la ganadería. Eso significaba impedir que se afectaran 5 300 000 hectáreas<sup>239</sup>.

Al final de los mandatos de Miguel Alemán y de Adolfo Ruiz Cortines, la propiedad privada estaba firmemente asentada, protegida por un arsenal jurídico que crecía sin cesar y parecía destinada a ser la verdadera base de desarrollo del capitalismo en la agricultura. En esta etapa de la Reforma Agraria, el desarrollo industrial, la ampliación del capital social fijo y el aumento de la producción agrícola vinieron a ocupar el primer plano de la atención gubernamental, postergándose la prosecución de los cambios estructurales<sup>240</sup>.

## 7. POLÍTICA AGRARIA DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)

El descontento en el campo que provocó la política agrarista ruizcortinista aumentaba sin cesar y amenazaba con volver a plantear en un breve plazo, el problema de la estabilidad política y social del país. Las abundantes

<sup>238</sup> Pellicer, Olga, y Reyna, José Luis, *El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la revolución mexicana*, t. 22, El Colegio de México, México, 1978, p. 7.

<sup>239</sup> Gutelman, Michel, p. 119.

<sup>240</sup> Aguilera Gómez, *op. cit.*, pp. 144-145.

invasiones de propiedades privadas por campesinos sin tierra daban fe de ello. Por tal razón, el presidente Adolfo López Mateos se vio obligado a poner otra vez en marcha la política de distribución de tierras.

En el gobierno de López Mateos se le dio al sistema ejidal una importancia que había sido ignorada o sencillamente rechazada por los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. Pero no fue la afectación de los grandes latifundios el objetivo fundamental de la nueva política gubernamental hacia el medio rural, sino la de crear nuevos centros de población.

En materia de colonización, López Mateos siguió una política opuesta a la de Alemán y Ruiz Cortines, quienes habían hecho que las tierras recién colonizadas fueran atribuidas al sector capitalista privado, pues pensaban que la colonización de las nuevas tierras no podía hacerse válidamente sino dentro del sistema ejidal.

Durante el gobierno de López Mateos se repartieron 16 004 170 hectáreas, el mayor reparto desde el gobierno de Lázaro Cárdenas.

#### 8. POLÍTICA AGRARIA DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)

Con Díaz Ordaz la política de recuperación de las tierras disponibles se afirmó todavía más. Entre 1964 y 1969 fueron declaradas "tierras nacionales" más de nueve millones de hectáreas que, a su vez, se utilizaron para fundar ejidos.

La importancia de las distribuciones de la tierra efectuada durante los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz, puede compararse con la de la época de Cárdenas. De 1958 a 1964, 245 800 ejidatarios recibieron más 16 millones de hectáreas; de 1964 a 1969, Díaz Ordaz mandó, asimismo, distribuir más de 16 millones de hectáreas a 301 000 ejidatarios. Entre 1958 y 1969 solamente se concedieron 838 certificados de inafectabilidad. Al final del mandato de Díaz Ordaz las superficies distribuidas debían llegar a más de 20 millones de hectáreas, o sea más que en tiempo de Cárdenas. Pero hubieron de firmarse 144 resoluciones negativas por falta de tierras que distribuir; éste será posteriormente el problema más importante <sup>241</sup>.

241 Gutelman, Michel, p. 122.

## 9. POLÍTICA AGRARIA DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976)

La presencia de Luis Echeverría representa la autocrítica del régimen de la Revolución al finalizar la década de los sesenta. Desde los primeros días de su campaña electoral, iniciada la segunda mitad de 1969, se pudo observar un intento por renovar las estructuras económicas y políticas del país.

En los gobiernos anteriores al de Luis Echeverría (1970-1976), se cumplió con el cometido de promover el desarrollo material del país, demoler el viejo latifundio y propiciar el bienestar de las clases populares, pero el nuevo gobierno admite que esto ha sido insuficiente y advierte los peligros que entraña la nueva estructura privilegiada de la economía mexicana, crecida bajo los auspicios de la Revolución y la polarización de la riqueza. Era necesario modificar la estrategia de desarrollo económico de México<sup>242</sup>.

Para llevar a cabo este desarrollo económico el gobierno de Echeverría amplió considerablemente la participación del Estado en la economía, a cuenta de un creciente endeudamiento externo. Sin embargo, esta cruzada neocardenista tuvo resultados catastróficos y terminó en una confrontación entre el Estado y la iniciativa privada, sentando las bases primeras de la derrota histórica del populismo.

La política del periodo echeverrista se basó en la organización ejidal. Se trataba de fortalecer al "ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva", así como de constituir, "donde fuera posible y los campesinos lo quisieran, auténticas empresas rurales" por la vía del reagrupamiento de las parcelas y del trabajo cooperativo<sup>243</sup>. Para llevarla a cabo, el gobierno de Luis Echeverría promulgó la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria<sup>244</sup>, que protegía y estimulaba las tres formas de tenencia de la tierra, pero que se dirigía sobre todo a establecer el marco legal de la organización productiva de los ejidos.

En su primer informe de gobierno, Luis Echeverría señalaba los fundamentos y los objetivos de la nueva ley:

Las bases para una organización eficiente y productiva en el campo; reconoce la igualdad plena del hombre y de la mujer como sujetos de

242 Córdova, Arnaldo, *La revolución...*, pp. 228-229.

243 Discurso de toma de posesión: 1 de diciembre de 1976.

244 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de abril de 1971.

derecho agrario; a las mujeres campesinas del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropien tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas, y descentralizada y hace más ágiles los procedimientos agrarios<sup>245</sup>.

Una idea central resaltaba en las nuevas disposiciones legislativas: el trabajo cooperativo o la colectivización. Así, la idea de colectivización reaparecía en el discurso gubernamental, después de que había sido sepultada y olvidada desde el sexenio de Manuel Avila Camacho. Pero no se trataba sólo de una entre otras vías del desarrollo ejidal agropecuario, sino de un "objetivo prioritario, natural, evidente y vigente de la reforma agraria mexicana; la única política capaz de superar la crisis agrícola a la que se enfrentaba el país"<sup>246</sup>.

Las nuevas reformas de organización ejidal quedaron establecidas en el libro III, denominado "organización económica del ejido", de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En el artículo 156 definió al ejido como sujeto de crédito. A partir de allí se deslindaron las facultades de las autoridades ejidales para intervenir en la puesta en marcha y desarrollo de la organización productiva (artículo 141), en el registro y tramitación de solicitudes de crédito (artículo 157), así como en el control o manejo de la comercialización de los productos agropecuarios (artículo 158). También se definió (en los artículos 149, 150, 151, 152 y 153) la obligación de las diversas dependencias gubernamentales de otorgar a los ejidos la asistencia técnica e insumos productivos. La forma colectiva de organización quedó establecida en el artículo 131 de la nueva ley; bajo una modalidad relativamente similar a la que había existido en décadas anteriores. Pero se establecieron además dos nuevas figuras de explotación: la colectividad parcial, en la que se abría la posibilidad de que en ejidos no colectivizados dos o más ejidatarios trabajaran sus parcelas en común (artículos 135 y 136); la unión de ejidos o de

<sup>245</sup> Moguel, Julio, *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Ed. siglo XXI/CEHAM. México, 1990, pp. 330-331.

<sup>246</sup> Warman, Arturo, "La colectivización en el campo: una crítica", en *Cuadernos Políticos*, núm. 11, enero-marzo de 1977.

comunidades, que permitan la asociación de dos o más ejidos (o comunidades) para integrar unidades de producción agropecuaria (artículo 146). De la misma manera, se permita la constitución de uniones de crédito (artículo 162), y la organización de uniones de sociedades regionales, estatales o nacionales para la comercialización de uno o varios productos agropecuarios (artículo 171).

También se llevó a cabo la transformación del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al convertirse en la Secretaría de la Reforma Agraria <sup>247</sup>. Además, se unificó el sistema bancario nacional especializado en la materia, se promulgó la nueva Ley General de Crédito Rural <sup>248</sup>, dando con ello "el paso definitivo para dejar establecido un sistema institucional de crédito rural congruente con los principios jurídicos y políticos de la nueva etapa de la reforma agraria" <sup>249</sup>.

Con base en las disposiciones del título tercero de la Ley de Crédito, denominado "de los sujetos de crédito", se convertían en sujetos de crédito: 1) los ejidos y comunidades que adoptaran preferentemente la forma de trabajo colectivo; 2) sociedades de producción rural con un mínimo de 10 miembros que decidieran adoptar la misma modalidad organizativa; 3) las uniones de ejidos o comunidades; 4) las uniones de sociedades de producción rural (constituidas por dos o más sociedades de producción rural); 5) las asociaciones rurales de interés colectivo (constituidas por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos y comunidades); 6) la empresa social constituida por vecindados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo; 7) las mujeres campesinas (mayores de 16 años que no fueran ejidatarias) organizadas en granjas agropecuarias o en industrias rurales explotadas colectivamente; 8) colonos y pequeños propietarios y; 9) cooperativas agropecuarias y agroindustriales (artículos 54 al 103).

En septiembre de 1975, el balance gubernamental sobre la colectivización hablaba de 3 400 ejidos en proceso de reorganización, y de 100 más que iniciaban sus actividades en la misma línea. Un año después se informaba de 8 130 ejidos colectivos, aunque sólo 884 estaban en plena fase de consolidación. Una buena cantidad de ejidos colectivos fueron formados de manera totalmente improvisada, por lo que los resultados fueron muy limitados <sup>250</sup>.

247 *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1975.

248 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de abril de 1975.

249 *Banrural*, ley de crédito rural, México, 1984. pp. 46-47.

250 Moguel, Julio, pp. 336-337.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se repartieron 12 773 888 hectáreas<sup>251</sup>, sólo por debajo de los repartos realizados por Lázaro Cárdenas y Gustavo Díaz Ordaz. La política agraria de Luis Echeverría sería el último gran esfuerzo del Estado para dar a los ejidos una funcionalidad económica propia, acorde con los objetivos modernizadores. Sin embargo, los mecanismos para realizarlo fueron, por un lado, a través del peso de los aparatos estatales, haciendo crecer una burocracia cuyo interés de estabilidad no estaba vinculado a los procesos electorales ni a ninguna forma de fiscalización democrática; por el otro lado, con la participación campesina, pero conducida por los organismos estatales, se provocó esquemas clientelares. Esta estatización hacia abajo sólo pudo existir a través de cacicazgos regionales en los senos de los ejidos<sup>252</sup>.

#### 10. POLÍTICA AGRARIA DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)

Al asumir la primera magistratura del país el licenciado José López Portillo, se marcaron los nuevos rumbos del desarrollo del país, que ya no estarían basados en las ideas de la justicia redistributiva de la propiedad y del ingreso.

Con él se inició un proceso en el que las palabras mágicas empezaban a ser eficiencia y productividad, al tiempo que los criterios administrativos adquirían una creciente importancia en la definición de las políticas del gobierno<sup>253</sup>.

Sólo el *boom* petrolero fue capaz de posponer estos ajustes, pues con los ingresos del petróleo, el régimen lopezportillista se desplazó a una estrategia expansionista abandonando la racionalización y la búsqueda de la eficiencia que habían caracterizado el primer año de su gestión. Pero los días del Estado benefactor estaban contados: la fecha en que se anunció la nacionalización de la banca iniciaría una nueva era del Estado, pues tal medida fue el acto de mayor autonomía estatal desde la nacionalización del petróleo en 1938, pero

251 8 290 672 fueron de agostadero; 522 414 de monte, y 2 208 319 insuficiente especificadas; 127 817 de riego y 752 191 fueron de temporal. *Ibid.*, pp. 341-342.

252 Gordillo, Gustavo. "El Levitán rural y la nueva socialidad política", en Jorge Zepeda Patterson (editor), *Las sociedades rurales hoy*, El Colegio de Michoacán/CONACYT, México, 1988, pp. 236 y ss.

253 Moguel, Julio, *op cit.*, pp. 9-10.

también el encuentro con un techo de legitimidades y de consenso político para las facultades expropiatorias del Estado <sup>254</sup>.

López Portillo llevó a cabo una política agraria diferente a la realizada por Luis Echeverría. En su segundo informe de gobierno, el presidente planteaba que el latifundismo había disminuido sensiblemente, y que "los usurpadores no eran ya los principales enemigos del campesino. El ejidatario, el comunero y el pequeño propietario enfrentaban otras adversidades... El minifundio, cualquiera que sea su régimen de tenencia, es la antítesis del latifundio. El desafío es encontrar la síntesis que concilie ambos extremos: el uno improductivo, el otro injusto... Queremos ser consumidores y no apóstatas de la reforma agraria" <sup>255</sup>. Es decir, el nuevo y más grave problema no era el latifundio, sino el minifundio, por lo que era necesario revalorar el trabajo, pues

lo ideal es trabajo y tierra; pero cuando ésta no alcanza para todos, lo ineludible es, insisto, la ocupación plena, encausada y regida por el derecho al y del trabajo, que posibilita a quienes intervienen en la noble actividad agrícola, el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos... Culminada la etapa del reparto, lo que requieren los hombres del campo sin tierra es trabajo retribuido, que les dé seguridad y dignidad ante la vida a ellos y a sus hijos... <sup>256</sup>.

Asimismo, en este segundo informe, López Portillo planteaba que sería conducta del régimen, inducir y promover

la organización colectiva por ser ésta la que permite un aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles y la diversificación de la producción... Resulta indispensable agrupar a los productores minifundistas en sociedades de producción rural y cooperativas, pues el minifundio es cada vez más ineficiente y abarca una porción creciente del total de las unidades agrícolas... <sup>257</sup>.

<sup>254</sup> Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, Ed. Ce! y Arena, México, 1989, pp. 22-27.

<sup>255</sup> Moguel, Julio. *Op. cit.* p. 359.

<sup>256</sup> *Ibidem*.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 250.

Sin embargo, este colectivismo era diferente al concepto tradicional, pues sólo iba dirigido a los aspectos relacionados con sus potencialidades técnico-productivas.

El presidente López Portillo envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Fomento Agropecuario, que ocasionó la oposición de los legisladores del sector campesino del PRI; pero finalmente fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1981.

La nueva ley agropecuaria definió una política cuyo objetivo básico y explícito era la formación de unidades de producción entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, supervisados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículos 49 y 50). Las unidades de producción tendrían una duración definida, que podrían prorrogarse por periodos también definidos por voluntad de las partes (artículo 52); la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos revisaría los avalúos de las aportaciones de bienes y de trabajo que realizaran los asociados, y que serviría de base para el reparto de utilidades (artículos 55, 56, 57 y 58).

Será condición inexcusable para establecer unidades de producción, que los ejidatarios y comuneros que en ella se integren, trabajen directa y personalmente la tierra, excepto los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria. Se pondrá en el proyecto de la unidad correspondiente la forma en que convenga, en su caso, recibir anticipos por su trabajo<sup>258</sup>.

En las unidades de producción, los votos de las partes integrantes se computarán en proporción de un voto por hectárea (artículo 61). La integración del consejo de administración (presidente, secretario y/o tesorero) será designada por la mayoría económica (artículo 70). Este fue uno de los puntos más controvertidos de la ley, pues se sostenía que el control quedaba en manos de los particulares y no de los campesinos, fueran ejidatarios o comuneros.

A pesar de que la política agraria de López Portillo iba dirigida al eficientismo productivo, su gobierno repartió 6 757 130 de hectáreas, una de las cifras más bajas después del gobierno del general Cárdenas. Sólo por encima de los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. De estas

<sup>258</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 1981.

6 757 130 de hectáreas, 4 012 597 eran de agostadero (63% del total), 817 084 de temporal (13% del total) y 79 654 de riego (1.3 % del total). El resto se dividió en montes (3.5%), desérticas (0.6%) e insuficientemente especificadas (18.3%)<sup>259</sup>.

López Portillo no tuvo la posibilidad de ver materializados sus sueños de radicales transformaciones. Su gobierno caminó por los senderos del productivismo y la eficiencia, que se vieron truncados por los abundantes recursos del auge petrolero y más tarde por la crisis económica.

## 11. POLÍTICA AGRARIA DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

En estas circunstancias llegó a la presidencia de la República el licenciado Miguel de la Madrid (1982-1988), quien asumió el gobierno al inicio de la crisis económica que envolvió a México.

Miguel de la Madrid da comienzo a una política para recomponer la estabilidad económica, siguiendo un proyecto que buscaba reintegrar la confianza de los grupos oligárquicos del país que habían sido afectados o habían rechazado la nacionalización de la banca. La crisis volvió a recaer sobre los que menos tienen; ellos (trabajadores y campesinos) tendrían que sacrificarse con el fin de poder vencer la crisis, para que los dueños del dinero pudieran recuperar la confianza que habían perdido en el país.

Durante este periodo, el reparto agrario quedó rezagado por las políticas económicas tendientes a sacar al país de la crisis.

### A. Reforma del 3 de febrero de 1983

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución sería reformado para adicionarle dos fracciones: la XIX y la XX, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

La fracción XIX señala que "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". Esta había sido una demanda permanente de los campesinos, el que sus juicios no duraran años en resolverse, por falta de un procedimiento ágil. Aunque esta reforma

<sup>259</sup> Moguel, Julio, *op. cit.*, p. 10.

no crea tribunales especializados en materia agraria, ya prelude la reforma realizada por el actual gobierno y que será objeto de nuestro análisis en un capítulo propio.

La fracción XX se refiere a que "El Estado promoverá el desarrollo rural integral [para] lograr el bienestar de los campesinos y su incorporación al desarrollo nacional", así como "el fomento de la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra". También se expediría la "legislación reglamentaria para planear y organizar la propiedad agropecuaria, su industrialización y comercialización". Como podemos ver del contenido de esta fracción, el interés del gobierno era la productividad y la eficacia en el campo, que sería el objetivo principal, aunque debemos señalar también que durante este gobierno se repartieron 5 050 000 hectáreas entre 233 261 campesinos

260

A fin de proporcionar a las autoridades agrarias mecanismos más flexibles y expeditos para esta tarea, el 30 de noviembre de 1983 el jefe del poder Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar y adicionar más de 70 artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Básicamente estas reformas dan contenido a las adiciones realizadas al artículo 27 constitucional aprobadas por el poder Legislativo en diciembre de 1982. Por ello, la mayor parte de las reformas propuestas por el Ejecutivo tienen que ver con una revisión de las facultades de las autoridades agrarias y con el ajuste de procedimientos para agilizar trámites importantes, estatales y federales. Otra parte se refiere a la organización política del ejido, la forma de elección de su consejo de vigilancia y capacidad de asociación entre formas organizativas diversas.

En otra de las reformas se transfirió al secretario de la Reforma Agraria una facultad hasta entonces reservada al Presidente de la República: la expedición y cancelación de acuerdos y certificados de inafectabilidad para pequeños propietarios, con el fin de agilizar el trámite agrario.

Para contribuir a la regularización de la tierra en lugares donde hubiera conflicto por límites, se señalaba que el litigio se circunscribiría al área de discusión y se procedería, de oficio, a la regularización de las superficies cuya pertenencia no tuviera dudas

260 Luna Arroyo, Antonio, "Luzes y sombras de la reforma agraria mexicana en la historia y en la actualidad", en *Anuario mexicano de historia del derecho*, tomo III, IJ/UNAM, México, 1991, p. 134.

Una de las reformas más cuestionada por la prensa fue la de aumentar los periodos de vigencia de contratos entre ejidos y comunidades con terceros, que se acordaran en los casos en que los núcleos no contaran con la capacidad necesaria para la explotación de sus recursos no agrícolas, especialmente los forestales, turísticos, pesqueros y mineros, siempre y cuando el Estado no estuviera en condiciones de dar el apoyo necesario<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*, Presidencia de la República-FCE, tomo V, México, 1988, pp. 63-66.

## CAPÍTULO IV. LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 6 DE ENERO DE 1992<sup>262</sup>

*Reformar el Estado no es variar el contenido político del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta Magna; es recobrar su viabilidad en el presente y asegurar su continuidad hacia el futuro.*

Carlos Salinas de Gortari  
*La reforma se hará porque llegó el momento social de hacerla y porque sólo el proceso de cambio puede garantizar la continuidad de México en la historia.*

Manuel Camacho Solís  
*Mis emociones están con el agrarismo. Mi razón, con la iniciativa.*

Líder político

<sup>262</sup> La iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional fue presentada al Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1991. En la Cámara de Diputados el dictamen se llevó a cabo el día 2 de diciembre del mismo año, realizándose el debate correspondiente los días del 4 al 6 de mismo mes, siendo este último día el de su aprobación. Dicha iniciativa fue aprobada por 343 votos en pro, 24 en contra y 6 abstenciones. En la Cámara de Senadores se discutió y se aprobó el día 12 de diciembre con 50 votos a favor y 1 en contra. La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1992. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, año I, núms. 14 y 15, pp. 1351-1712; 4, 5 y 6 de diciembre de 1991. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, año I, núm. 23, pp. 2-52, 12 de diciembre de 1991.

## 1. CAUSAS DE LA REFORMA

La reforma al artículo 27 Constitucional emprendida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, es una medida que va a transformar de raíz las relaciones sociales y económicas en el medio rural.

Los cambios propuestos para reformar el ejido constituyen una de las manifestaciones más claras de la redefinición que se está gestando en México sobre las relaciones entre el Estado, la sociedad y el capital. A partir de 1982, el Estado mexicano transita hacia un modelo neoliberal y ha estado tratando de abandonar su tradición intervencionista.

La reforma del artículo 27 constitucional tiene como una de sus principales causas la crisis agrícola en la producción de alimentos que padece el país desde varias décadas atrás. Así lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, presentada al Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1991, y que dice:

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestra frontera.

La política gubernamental a partir de los cuarenta se centró en el desarrollo del sector industrial, impulsando a la vez el de la agricultura en una primera etapa y descuidándola después. El periodo 1940-1965 se distingue por el aumento sostenido de la producción agrícola, erigido en un principio sobre la sólida base del reparto agrario de la época cardenista y reforzado luego por los resultados de la "revolución verde"<sup>263</sup>. En ese lapso, el crecimiento medio del sector agrícola fue superior al 5% anual<sup>264</sup>.

<sup>263</sup> La "revolución verde" significa un aumento en la producción basada en el uso de semillas mejoradas, abonos, bastante agua y plaguicidas; asimismo, inversiones de capital suficiente para un uso intensivo de maquinarias agrícolas, obras de irrigación y una fuerte industria agroquímica. Calderón, Jorge, *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, obra colectiva, Fundación Friedrich Neuman-Facultad de Economía, UNAM-Colegio Nacional de Economistas, A. C., México, 1991, p. 70.

<sup>264</sup> Salinas, Raúl, "El campo en México ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990, p. 820.

La década de los sesenta marca el inicio del declive de la vía campesina de producción. El primer síntoma que aflora en este sentido lo constituye la discordancia entre la baja productividad de los campesinos y el incremento sostenido de la demanda alimentaria, que se da como resultado del crecimiento poblacional<sup>265</sup>. Contribuyó también el auge ganadero que trajo como consecuencia la sustitución de la producción de cereales por pastizales y el consumo de granos como forraje<sup>266</sup>.

A partir de la década siguiente se manifiesta la pérdida de la autosuficiencia alimentaria: mientras que en los sesenta se importaron sólo 1.3 millones de toneladas de granos, oleaginosas y leche, esa cifra se elevó a 25.8 millones de toneladas en el decenio siguiente; de los ochenta fue de 76.5 millones de toneladas. La proyección de esta tendencia para la década de los noventa era desastrosa, pues para el año de 1989 la importación de alimentos fue de 270 000 toneladas<sup>267</sup>. Esta importación de alimentos representó al país 4 016 millones de dólares, que confrontada con el ahorro de 1 600 millones de dólares de la renegociación de la deuda nos da una muestra del desastre agrícola de México<sup>268</sup>.

El minifundio es una de las causas de la crisis económica que vive el agro, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, cuando dice:

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de 5 hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamientos y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión externa, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional.

265 Rubio, Blanca, "La vía campesina de producción y la privatización del ejido", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, año 1, núm. 3 septiembre-diciembre, México, 1991.

266 *Ibidem*.

267 Salinas, Raúl, *op. cit.*, p. 822.

268 Calva, José, Luis, *La disputa por la tierra*, Ed. Fontamara, México, 1993, p. 13.

De acuerdo a la CEPAL, con base en datos del Censo de 1970, más del 70% de los productores agropecuarios no tenían suficiente tierra para subsistir de la producción. Asimismo, la superficie promedio de este sector minifundista privado y social no llegaba a las 5 hectáreas, misma que representaba menos del 5% de la superficie mínima legal por medio de la propiedad privada<sup>269</sup>.

La crisis económica en el sector agropecuario es también una crisis de rentabilidad y de inversión productiva, cuya determinante principal se ubica en las políticas severas de ajuste económico y estabilización que se han aplicado en este sector, plasmándose en la reducción de la inversión estatal, en la restricción de la oferta monetaria y en el deterioro de los términos de intercambio en el agro, sacrificando a la agricultura en aras de la estabilización económica.

Este drástico deterioro se manifiesta en los precios de los productos agropecuarios. Entre 1980 y 1988, el índice general de precios al consumidor se incrementó en 9 806.8%, siendo que los precios de garantía lo hicieron en tan sólo 6 376.1%. El deterioro es aún más significativo si se toma en cuenta el índice de precios de las materias primas consumidas por la agricultura, que se incrementó en un 11 141.2% para el mismo periodo, es decir, casi al doble del incremento de los precios de garantía<sup>270</sup>.

Es importante mencionar que este deterioro no se dio por azar, sino que formó y sigue formando parte de la política económica antiinflacionaria del país: primero, en los ochenta, se fijaron precios de garantía por debajo de los costos de producción de la mayoría de los productores, incluso a pesar de las protestas del gabinete agropecuario; y después, en los noventa, los precios de los productos agropecuarios se han fijado de acuerdo con los precios internacionales sin considerar que éstos están fuertemente subsidiados<sup>271</sup>. Es decir, la agricultura ha sido considerada como un sector antiinflacionario, con lo cual se ha seguido la política de mantener bajos los precios reales de los alimentos.

269 CEPAL, 1982. *Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de productores del agro mexicano)*, Siglo XXI, México.

270 Salinas, Raúl, *op. cit.*, p. 827.

271 Diego, Roberto S., "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 constitucional", en *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, año 2, núm. 5-6, mayo-diciembre, México, 1992, p. 55. En los E.U.A. y en los países de la CEE se otorgan subsidios a los campesinos tanto en los insumos como en los servicios, mientras que en México el Estado ha retirado los subsidios a los productores, lo que provoca que estén en una competencia desventajosa en los precios de sus productos con respecto a los productos de estos países.

Esta política privilegió la importación de los granos baratos a costa de desincentivar la producción interna. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo hizo decrecer los ingresos del gobierno y, en consecuencia, decrecieron los recursos hacia el campo, a la vez que se inició el retiro del Estado de la gestión económica en la agricultura.

La inversión en el campo ha sido un factor determinante en la evolución del problema agrícola. Desde principios de la década de los ochenta la inversión de capital en el agro descendió abruptamente. En 1987 la inversión alcanzó el nivel registrado en 1960.

El descenso de la inversión en el campo es producto de la convergencia de los siguientes fenómenos:

a) la inversión pública disminuyó como resultado de la política de ajuste, la cual redujo el monto del gasto público con cierto sesgo antiagrícola, pues las erogaciones al campo descendieron en mayor proporción; b) la baja de la inversión pública eliminó el efecto de arrastre sobre la privada, y c) como la inversión privada responde no sólo al estímulo de la pública, sino también a la política de precios, al usar ésta para combatir la inflación y no para apoyar la producción, se desestimuló la inversión en el campo <sup>272</sup>.

Respecto a 1980, la inversión pública total en 1986 disminuyó 43% en términos reales <sup>273</sup>, mientras que la correspondiente a la agricultura cayó 71% <sup>274</sup>. La inversión de capital estatal disminuyó de 67 470 millones de pesos en 1981 (a precios de 1980) a sólo 14 004 millones en 1988, y en 1989 a 13 635.5 millones, es decir, el 20.2% de la inversión ejercida en 1981 <sup>275</sup>.

Otro factor importante y determinante en la crisis agrícola es el desplome en los créditos a este sector: en 1980 se otorgaron 119 024 millones de pesos (a precios de 1978), y en 1988 sólo 50 695 millones de pesos, es decir, el 42.6% del crédito agropecuario ejercido en 1980 <sup>276</sup>.

Como podemos ver, el conflicto agrario cedió su lugar al conflicto agrícola, y la contradicción se centró en la viabilidad económica del campe-

<sup>272</sup> Cfr. Gordillo, Gustavo. "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990, pp. 804-805.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 823.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 825.

<sup>275</sup> Calva, José Luis, *op. cit.*, p. 15.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

sino como unidad alimentaria básica del país<sup>277</sup>. Ante ello, los campesinos impulsaron una lucha por obtener ingresos que les permitan sobrevivir. Para el gobierno, si los campesinos querían seguir siendo la base alimentaria del país, tenían que demostrar su eficiencia productiva. En consecuencia, la alianza que las organizaciones de productores habían mantenido con el Estado durante los años setenta, se rompe en 1982 y se genera un conflicto abierto centrado en el problema de los precios, que se prolongó durante toda la década siguiente.

Así, lo agrícola se convirtió en el centro de la discusión desde el gobierno, problema que se trata de resolver con la reforma al artículo 27 constitucional.

## 2. OBJETIVOS DE LA NUEVA POLÍTICA AGRARIA

Como ya lo señalamos, la reforma del artículo 27 constitucional tuvo como causa principal la crisis de producción en el sector agropecuario. Por ello, el objetivo principal que surge de la nueva política agraria es la reactivación económica del sector agrícola.

En el discurso pronunciado el 19 de mayo de 1989 ante la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, el Presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que "México no podría hacer efectivo su proyecto de modernización sobre la base de una sociedad rural estancada, sin dinámica de crecimiento, pero, sobre todo, sin una mejora significativa en la calidad de vida"<sup>278</sup>. Por ello, la modernización del campo es uno de los lineamientos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994<sup>279</sup>.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dio a conocer el Programa Nacional de Modernización del Campo, para el periodo 1990-1994, en el que se señala como objetivo fundamental, "aumentar la producción y la productividad del campo, llevar justicia a las familias de los productores. Esto garantizará el abasto y garantizará al país alcanzar la soberanía alimentaria".

El Programa Nacional de Modernización del Campo establece que hay que eliminar los vicios y las distorsiones que frenan la capacidad productiva del sector rural, y promover las acciones requeridas para su desarrollo.

277 Rubio Blanca, *op. cit.*, p. 15.

278 Salinas, Raúl, *op. cit.*, p. 827.

279 Plan nacional de desarrollo 1989-1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1989.

Para llevar a cabo la modernización propuesta en el Plan Nacional de Modernización del Campo se propone la siguiente estrategia *a)* certidumbre en la tenencia de la tierra; *b)* financiamiento al campo; *d)* recursos hidráulicos; *e)* infraestructura agrícola, entre otros.

La modernización de las actividades productivas constituye la base fundamental para aumentar la producción y la productividad rurales. Ello ha de lograrse de modo que se salvaguarde la soberanía alimentaria e incremente la oferta de otros productos y materias primas y considerando que la vinculación creciente de la economía con el exterior demanda un sector rural más competitivo<sup>280</sup>.

Dicha modernización exigía una revaluación solidaria del papel de la sociedad rural en el desarrollo de México. Además, era indispensable que el gobierno tuviera la voluntad política de adecuar sus instituciones y sus instrumentos de apoyo para que el potencial productivo agrícola se aprovechara mejor y la economía campesina se incorporará en forma más equilibrada a las estructuras macroeconómicas del país<sup>281</sup>.

De tal modo, puede decirse que había consenso nacional en que la modernización del campo era un imperativo, lo que significaba aumentar la producción y la productividad, mejorar los niveles de vida de la población rural, garantizar el abasto alimentario y de materias primas para la industria de manera competitiva, revertir la descapitalización endémica del sector agropecuario, combatir los fenómenos indeseables del minifundismo y la simulación, además de otorgar plena certidumbre jurídica a todos los participantes en el campo al margen de su forma de propiedad, tanto para la tenencia de la tierra como para las formas de asociación productiva<sup>282</sup>.

Esos fueron los objetivos de la nueva política agraria que encontraría sustento jurídico en la reforma del artículo 27 de la Constitución, y así se señala en la exposición de motivos contenida en la iniciativa de reforma enviada al Congreso de la Unión, cuyos objetivos se indican de la siguiente forma:

ampliar la justicia y la libertad..., para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios... parte

<sup>280</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> González Graf, Jaime, "La reforma del campo mexicano", *Nexos*, núm. 167, noviembre, México, 1991, p. 45.

esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundismo en el campo... Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven la producción y la productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar al campesino.

Las reformas propuestas al artículo 27 constitucional implican —al igual que otros proyectos emprendidos por el Presidente Carlos Salinas de Gortari— la adopción de medidas capaces de producir, en el corto plazo, resultados que permitan resolver las tensiones emergentes y, al mismo tiempo, creen las bases para que el proyecto sea capaz de sostenerse a largo plazo.

En el corto plazo, el Estado enfrenta la necesidad inmediata de cambiar su estructura interna. Tiene que crear nuevos mecanismos de comunicación, intervención y control de la vida comunitaria en el medio rural y, por lo tanto, propiciar la consolidación de relaciones mercantiles así como iniciar la regulación de las mismas. Esto incluye la producción de bienes y servicios, la formación de mercados y medios de comercialización, la organización de un mercado inmobiliario formal mediante el cual se transfieran en compraventa bienes rústicos y predios urbanos, se establezcan contratos de arrendamiento, se transforme el suelo para fines urbanos, y se logre financiar la construcción de infraestructura necesaria para responder a las nuevas condiciones del mercado.

En el largo plazo, la reforma implica un cambio radical en el sistema de relaciones de producción. Incluso se le puede concebir como instrumento para movilizar la economía rural hacia las condiciones que demanda el modelo capitalista transnacional.

Por ello, la participación del Estado en este escenario es crucial para lograr acelerar este proceso y, al mismo tiempo, tratar de solucionar los problemas sociales que de ahí se deriven, con el fin, asimismo, de que esta política de desarrollo rural se traduzca en mejores niveles de vida en los habitantes del campo; pero, como señaló el Presidente de México, esto no implica “que primero haya que crecer y después distribuir los frutos del crecimiento”.

La iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional provocó el rechazo de grupos al interior de la Confederación Nacional Campesina (CNC), de otras agrupaciones oficialistas como la Central Campesina Independiente (CCI) y el Movimiento de los 400 Pueblos; también manifestaron su rechazo agrupaciones independientes encabezadas por la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión General Obrero, Cam-

pesina y Popular (UGOCP), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Unión Campesina Democrática (UCD), la Alianza Campesina del Noroeste (Alcano), la Comisión Democrática para la Unión Campesina (Coduc) y otras<sup>283</sup>. Ante esta situación, el Presidente Carlos Salinas de Gortari dio a conocer un programa de 10 puntos<sup>284</sup> de apoyo al campesino, y que se refiere a lo siguiente:

1. *La reforma promueve justicia y libertad para el campo*, pues su propósito es “la justicia social efectiva, por la vía del empleo, la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios [así como] restituir al campesino la libertad para decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela. Es por eso una propuesta a favor de la democracia”.

2. *La reforma protege al ejido*. “Al elevar a rango constitucional la propiedad comunal y ejidal, y otorgarle a los ejidatarios y comuneros el dominio sobre su parcela y sus recursos, así como la libertad para administrarlos”.

3. *La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio*. “La reforma tiene como principio que los campesinos decidan con libertad el dominio pleno sobre la tierra, su manejo y administración”.

4. *La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio*. “Al minifundio se le combate con asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión, la aplicación de nuevas tecnologías, el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, industrialización y exportación. Para combatir toda pretensión de constituir latifundios, la iniciativa mantiene los límites actuales a la pequeña propiedad y fija límites de extensión a las sociedades que impiden concentraciones individuales de vastas extensiones”.

5. *La reforma promueve la capitalización del campo*. “La reforma dará certidumbre a la tenencia de la tierra. Este será un elemento decisivo para alentar el financiamiento al campo, es decir, habrá más crédito, más inversión y más capitalización en el campo al terminar con el temor de la afectación permanente. Para aprovechar esta oportunidad, se propone que se permitan sociedades mercantiles en el campo. En el caso de los ejidos, se promoverán

<sup>283</sup> Estas agrupaciones firmaron el 28 de noviembre de 1991 el “Plan de Anenecuilco”, en el que se rechaza la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional. Revista *Proceso*, números 785, 786 y 787 de noviembre y diciembre de 1991.

<sup>284</sup> Discurso pronunciado el 14 de noviembre de 1991 en la Residencia Oficial de los Pinos ante los miembros del sector agropecuario.

formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El Estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones”.

6. *La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.* “Se propone la creación de tribunales agrarios para una justicia pronta y expedita, pero sin dejar solo al campesino frente al tribunal, dando a la Secretaría de la Reforma Agraria la función de procuración de justicia. El fin del reparto agrario reconoce una realidad, ya no hay tierras que repartir, pero habrá más empleo en el campo, es decir, trabajo asalariado en pequeñas propiedades y en ejidos, por lo que se debe de promover la sindicalización de los jornaleros agrícolas”.

7. *La reforma compromete recursos presupuestarios crecientes al campo,* “en el presupuesto para 1992 se destinaron 9 billones de pesos para fortalecer la estructura, la tecnología, el crédito, los apoyos en insumos y los mecanismos de comercialización, que aseguren un impulso extraordinario del campo y del bienestar de los campesinos”.

8. *En la reforma se establece el seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.* “Se subsidia con cargo al Gobierno Federal, 30% de la prima del seguro, lo que representa un costo presupuestario de 200 000 millones de pesos, lo que permitirá el valor asegurado por Agroasemex de 70 a 90 por ciento de la cobertura, y atender casi dos millones de hectáreas”.

9. *La reforma crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.* “Dentro del programa de solidaridad se crea un fondo para crear empresas en el campo, de campesinos y para campesinos, y para impulsar proyectos productivos orientados a apoyar actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y microindustriales”.

10. *La reforma resuelve la cartera vencida con el Banrural y se aumentan los financiamientos al campo.* “Se separa del Banrural la cartera vencida, para que los campesinos que no puedan pagar su cartera pasen al Programa de Solidaridad, el que determinará la forma de finiquito con trabajo o colaboración. Los que requieran de un plazo largo, su cartera será transferida a un fideicomiso fuera de Banrural para que pueda ser nuevamente sujeto de crédito y contar con financiamiento”<sup>285</sup>.

### 3. CAMBIOS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REGULACIÓN EN LA LEY AGRARIA

#### A. *Las personas morales y la tenencia de la tierra*

En la reforma al artículo 27 constitucional encontramos dos modelos de desarrollo agrícola distintos: por un lado, el que promueve la consolidación de una clase de agricultores emprendedores, de campesinos acomodados de medianas explotaciones y espíritu empresarial, que formaría una clase media rural moderna; y, por el otro, uno al estilo californiano o chileno de grandes agronegocios capitalistas organizados en sociedades anónimas e integrados verticalmente a la transformación y a la comercialización. Estas dos líneas estarían representadas por el subsecretario de concertación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Gustavo Gordillo, y por el subsecretario de planeación de la misma dependencia, Luis Téllez, que participaron en la redacción de la nueva Ley Agraria<sup>286</sup>.

Dicha reforma constitucional tiene como objetivo solucionar la crisis agrícola<sup>287</sup>, superando las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles y dar así capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado<sup>288</sup>.

El minifundio, principal fuente de ineficiencia económica y de pobreza, se originó por dos causas: la concepción del reparto que tenía la fracción triunfante de la revolución<sup>289</sup>, y el crecimiento demográfico.

En esta concepción originaria en la Reforma Agraria se encuentra una de las causas del minifundio, pues las tierras distribuidas raramente superaban las 10 hectáreas por ejidatario. Sin embargo, el reparto agrario logró satisfacer el grueso de la demanda de la tierra, redistribuir el ingreso rural, ampliando el mercado interno; asimismo, forzó la reconversión capi-

<sup>286</sup> Mestrines, Francis, "La reforma al 27: transición a la vía 'farmer' o a la gran agro-empresa", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, año 2, núms. 5-6, mayo-diciembre, México, 1992, p. 40.

<sup>287</sup> *Vid supra*, pp. 104 y ss.

<sup>288</sup> Exposición de Motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

<sup>289</sup> *Vid supra*, pp. 75 y ss.

talista (modernización del aparato productivo) y la modernización de los latifundios<sup>290</sup>.

El minifundio, tanto ejidal como privado, hizo que la inversión fuera poco rentable, pues difícilmente se lograron las economías de escala necesarias, provocando con ello baja producción y productividad, así como la migración a las ciudades, el creciente abandono de tierras y la pobreza extrema en algunas regiones del país.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional el 7 de noviembre de 1991. Esta iniciativa causó gran controversia en la sociedad porque modificaba el contrato social agrario<sup>291</sup>, surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que fue la base de la convivencia pacífica entre los mexicanos. Este pacto entregó tierra a los campesinos y aseguró la permanencia de su propiedad haciéndola inalienable, inembargable e imprescriptible, al tiempo que concedió al empresario agrícola un amplio espacio territorial y económico legítimo bajo el régimen de propiedad agraria privada.

También la iniciativa presidencial provocó discusión en la Cámara de Diputados entre las distintas fracciones parlamentarias, siendo aprobada en lo general y en lo particular por 343 votos en pro, 24 en contra y 6 abstenciones<sup>292</sup>; sin embargo, en la esta última discusión la iniciativa sufrió varias modificaciones y adiciones.

Una de las innovaciones más significativas de la reforma al artículo 27 de la Constitución es la creación de una nueva figura jurídica en el campo: la sociedad mercantil por acciones, prohibida por la Reforma Agraria posrevolucionaria a raíz de los abusos de las compañías deslindadoras de baldíos del porfiriato, que habían despojado de sus tierras a numerosas comunidades indígenas.

La iniciativa de reforma al artículo 27 señaló en la fracción IV lo siguiente:

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. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase

<sup>290</sup> Mestries, Francis, *op. cit.*, p. 42.

<sup>291</sup> Calva, José Luis, *op. cit.*, p. 9.

<sup>292</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 5, 6 y 7 de diciembre, año 1, núm. 15, México, 1991, pp. 1541-1604.

que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.

En la Cámara de Diputados las diferentes fracciones parlamentarias expresaron diversas posturas sobre la redacción final de la fracción IV del artículo 27 constitucional.

Por un lado, un grupo de diputados de diferentes partidos sostuvo que aprobar la reforma en los términos de la iniciativa, abriría las puertas para el restablecimiento del latifundio en México, pues la incursión de las sociedades mercantiles provocaría la creación de grandes latifundios, y no sólo eso, sino que además las tierras de mejor calidad podrían estar en manos de extranjeros. Por tal motivo, se solicitó, dentro de los debates, se incluyera en la norma constitucional una cláusula de nacionalidad para los socios de estas sociedades mercantiles. Tal argumento fue reforzado al considerar que de no establecerse ese requisito, el control de las sociedades mercantiles podría caer en manos de extranjeros<sup>293</sup>.

Otra corriente de diputados consideró de gran beneficio promover las sociedades mercantiles agrícolas, incluso con la participación de inversionistas extranjeros que se sometieran a nuestra legislación, lo cual nos permitiría incursionar en un mundo moderno cada vez más competitivo con el fin de lograr una mayor inversión en el campo e introducir los avances tecnológicos y así enfrentar los retos de la apertura comercial<sup>294</sup>.

En esta línea de debate, la diputada Patricia Terrazas Allen, del Partido Acción Nacional, puso a consideración de la asamblea las siguientes modificaciones y adiciones a la fracción IV del artículo 27:

establecer que en ningún caso las sociedades podrán tener tierras en mayor extensión a la equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV del mismo artículo; toda propiedad accionaria e individual en terrenos rústicos será acumulable para efectos de cómputo y no excedan los límites de la pequeña propiedad, y que la ley reglamentaria

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

regule la participación extranjera en las sociedades mercantiles, así como los medios de registro y control necesarios para su cumplimiento <sup>295</sup>.

El diputado Juan de Dios Castro, del Partido Acción Nacional, señaló, a favor de esta propuesta, que era necesario establecer un límite en el texto constitucional para evitar que la ley secundaria pudiera ser, en un momento dado, lo bastante flexible,

para que las sociedades mercantiles tuvieran la posibilidad de poseer enormes extensiones de tierras agrícolas, por lo cual se considera necesario regular la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras de su propiedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad <sup>296</sup>.

Después de un prolongado debate, la Cámara de Diputados <sup>297</sup> aprobó el siguiente texto de la fracción 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. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

<sup>295</sup> *Ibidem*.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> Las reformas al artículo 27 constitucional fueron aprobadas por la Cámara de Senadores sin modificaciones.

La Ley Agraria<sup>298</sup>, reglamentaria del nuevo artículo 27, regula en su título sexto las sociedades mercantiles por acciones. Así, en su artículo 125 establece que “las sociedades, mercantiles o civiles, pueden tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales”,<sup>299</sup>

En concordancia con lo anterior, en el artículo 126 de dicha ley, se señala que “las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual.”

Tomando en cuenta las extensiones máximas de la pequeña propiedad, establecidas en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución, tenemos que una sociedad mercantil o civil puede tener en propiedad hasta 2 500 hectáreas de riego; 5 000 hectáreas de temporal; 10 000 hectáreas de agostadero de buena calidad y hasta 20 000 hectáreas de bosques; en cultivos especiales como el algodón el límite será 3 750 hectáreas, y en los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (se cambió la denominación de cocotero por el de palma y se agregaron, respecto del texto anterior, dos cultivos más, el del agave y el nopal), será de 7 500 hectáreas. Asimismo —nos dice la fracción XV— las suficientes para alimentar a 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, o sea, 12 500 cabezas de ganado en caso de que fuera sociedad mercantil<sup>300</sup>. Esta ley no establece ningún límite para que se asocien varias de estas sociedades mercantiles que

<sup>298</sup> El 7 de febrero de 1992, el titular del Ejecutivo Federal remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el proyecto de iniciativa de la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Para conocer, discutir y aprobar, en su caso, esta iniciativa y junto con ella la correspondiente a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones del 12 al 23 de febrero de 1992. La Ley Agraria fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de febrero de 1992.

<sup>299</sup> El artículo 116 de la Ley señala que son tierras agrícolas los suelos utilizados para el cultivo de vegetales; ganaderas los suelos utilizados para la producción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida, y forestales los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

<sup>300</sup> La SARH determinará el coeficiente de agostadero tomando en cuenta la calidad de la tierra. Así, por ejemplo, en la región de Los Tuxtlas, en el estado de Veracruz, el coeficiente es de 0.30 hectáreas por unidad animal, mientras que en la zona norte de Chihuahua es de 49 hectáreas por unidad animal. Es decir, una sociedad mercantil podría poseer, en esta zona de Chihuahua, hasta 612 500 hectáreas; mientras que en Los Tuxtlas, sólo 3 750.00 hectáreas. *Estado de Veracruz. Comisión Técnica Consultiva para la determinación regional de los coeficientes de agostadero*, SARH, agosto, 1981, pp. 15 y ss. *Estado de Chihuahua. Comisión Técnica Consultiva para la determinación regional de los coeficientes de agostadero*, SARH, noviembre, 1978, pp. 12 y ss.

sean dueñas de tierras, con otra que sea controladora y, como tal, no posea tierras.

Este mismo artículo 126 establece los requisitos que las sociedades deben de cumplir, como son: que en ellas deben de participar tantos individuos como éstas excedan los límites de la pequeña propiedad individual, tomando en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o en otra sociedad mercantil; deben de limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y su capital social deberá contar con acciones de la letra "T", que serán equivalentes al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas.

Las acciones de la serie "T" no gozarán de ningún derecho especial sobre la tierra u otros derechos corporativos, sin embargo, al liquidarse la sociedad, sólo los tenedores de esta clase de acciones tendrán derecho a recibir tierra en pago por la liquidación (artículo 127). Además, ningún individuo podrá poseer más acciones de la serie "T" en una o varias sociedades de las que excedan a la extensión de la pequeña propiedad; igualmente, ninguna sociedad puede detentar más acciones de la serie "T" de las que equivalgan a una superficie igual a 25 veces la pequeña propiedad (artículo 129). Con respecto a los extranjeros, su participación no podrá exceder del 49% de las acciones de la serie "T" (artículo 130).

Las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales tendrán la obligación de inscribirse en el Registro Agrario Nacional, así como sus superficies, linderos y colindancias, indicando la clase y uso de sus tierras. También se inscribirán en el Registro Agrario Nacional los individuos que posean acciones de la serie "T" de una sociedad mercantil y las sociedades tenedoras de acciones de la serie "T" que represente su capital social. Tendrán la obligación de hacer esta inscripción los administradores de las sociedades y los socios tenedores de acciones de la serie "T" (artículo 131).

Cuando una sociedad rebase los límites de tierra permitidos por la ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año enajene su excedente; de no hacerlo, la dependencia lo notificará a la autoridad estatal para que las ponga a la venta en pública almoneda (artículo 132). Es decir, los que infrinjan la ley ya no serán sancionados con la pérdida de las tierras excedentes, sino que pueden venderlas y de no hacerlo les serán vendidas por la autoridad, pero el fruto de la venta siempre será para las sociedades mercantiles o civiles.

La fracción VII del artículo 27 constitucional fue reformada con el fin de permitir a los ejidatarios y comuneros mayor libertad para el aprovechamiento de sus recursos. Esta fracción dice en su párrafo cuarto: "la ley... establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población".

La Ley Agraria reconoce la posibilidad de asociación con terceros que implique el uso de tierras ejidales hasta por treinta años prorrogables (artículo 45). También, "los ejidatarios y los ejidos podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de intereses colectivos y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley" (artículo 50).

Los ejidos podrán constituir uniones con el fin de coordinar actividades productivas, asistencia mutua y comercialización. Un mismo ejido puede formar parte de dos o más uniones de ejidos a la vez. La unión tendrá personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional (artículo 108).

Las uniones de ejidos podrán establecer empresas especializadas que les permitan acceder de manera óptima a la integración de su cadena productiva. También los ejidos y comunidades podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o para la prestación de servicios (artículo 108).

No obstante, la Ley Agraria prevé dos tipos de asociación, a saber:

a) Asociaciones rurales de interés colectivo, que podrán constituirse por dos o más ejidos, o comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural, o uniones de sociedades de producción rural; cuyo objeto será la integración de recursos humanos, naturales, técnicos o financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización o cualquier otra actividad económica. Tendrán personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Cuando se integren con sociedades de producción rural o con uniones de éstas, que se inscribirán además en los Registros Públicos de Crédito Rural o de Comercio (artículo 110).

b) Sociedades de producción rural, constituidas por productores rurales, teniendo un mínimo de dos socios, que cuenten con personalidad jurídica. La razón social se formará libremente pero irá precedida de las palabras "sociedad de producción rural", o de sus abreviaturas: SPR, así como el

régimen de responsabilidad que hubiera adoptado: ilimitada, limitada o suplementaria (artículo 111). Los derechos serán transmisibles con el consentimiento de la asamblea (artículo 112).

Dos o más sociedades de producción rural podrán constituir uniones con personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el registro público de crédito rural o en el registro público de comercio (artículo 113).

Asimismo, se establece la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues considerando a las personas que prevé esta ley, expedirá el reglamento del Registro Público de Crédito Rural en el que se inscribirán las operaciones crediticias y surtirán los efectos legales como si se inscribiera en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (artículo 114).

Aun antes de que la nueva Ley Agraria se hubiera promulgado, ya se habían concertado proyectos de asociación entre empresarios y ejidatarios. El ejemplo más conocido es el "Proyecto Vaquerías", constituido en abril de 1990 por la Promotora Agropecuaria GAMESA, S.A. de C.V.<sup>301</sup> y campesinos de los ejidos Francisco I. Madero, Barretas y anexas, San Juan de Vaquerías y de las colonias Santa Teresa e Ignacio Morones Prieto, todos ellos usuarios de la unidad de riego San José de Vaquerías<sup>302</sup>.

Los productores campesinos, aproximadamente 340, entre ejidatarios, colonos y algunos pequeños propietarios, aportaron a la asociación 4 500 hectáreas (en su mayoría propiedad social), además de fuerza de trabajo. La empresa, por su parte, hizo una fuerte inversión en obra de riego, maquinaria, equipo, etcétera, todo ello acorde con una avanzada tecnología.

El fundamento jurídico del Proyecto Vaquerías es muy endeble, pues se basa en una figura de derecho mercantil: la asociación en participación, que consiste en un contrato por el cual "una persona concede a otras que le aportan bienes o servicios una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio". Esta clase de asociaciones no tienen personalidad jurídica, ni razón o denominación (artículos 252 y 253 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

301 En 1990, la transnacional Pepsi Co. Inc. adquirió la empresa galletera Gamesa, vendiendo sus acciones sobre el Proyecto Vaquerías a promotora CERES, *cfr.*, Garza, Laura Elena y María Lila Gonzaga, "Vaquerías. Proyecto piloto de la renovación agraria", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, año 2, núms. 5-6, mayo-diciembre. México 1992. p. 136.

302 La inversión total aplicada al proyecto fue de 12 millones de dólares, de los cuales el 50% fue aportado por Gamesa, 15% del gobierno del estado de Nuevo León y el restante 35% correspondió a canje de deuda pública por inversión. Véase *op. cit.*, nota anterior.

Cuando se creó el Proyecto Vaquerías estaba vigente la Ley Federal de la Reforma Agraria, que no permitía la asociación entre ejidatarios y empresarios, aun cuando en sus artículos 138 y 144 permitía esta modalidad de asociación, pero únicamente para la explotación comercial y transformación industrial de los recursos ejidales con carácter forestal, minero, pesquero; etcétera. Es decir, no se contemplaban las asociaciones en participación para la explotación de los productos agrícolas.

El artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece que

los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en alguna forma, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse o gravarse todos o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Asimismo, en el artículo 55 de la Ley Federal de Reforma Agraria se prohibía la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tendiera a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales. Por último, cabe recordar que la fracción IV del artículo 27 constitucional prohibía a las asociaciones comerciales por acciones poseer o administrar fincas rústicas.

A pesar del poco sustento jurídico del Proyecto Vaquerías, éste contó con todo el apoyo oficial, no sólo desde el punto de vista financiero, sino desde el punto de vista político.

Sin embargo, y como conclusión parcial, adelantamos lo siguiente: más que la vía asociativa entre organizaciones del sector social, resulta evidente que lo que se quiere promover con la nueva ley es la agricultura de contrato con los empresarios agrícola-industriales y el arrendamiento de tierras y recursos naturales de los campesinos. Así, aquéllos podrán aprovechar los recursos y la mano de obra de ejidatarios y comuneros sin necesidad de cambiar su régimen de propiedad, ni de invertir en la compra. La nueva Ley Agraria viene a despejar los últimos obstáculos jurídicos a la asociación entre sectores de propiedades diferentes, continuando el proceso legislativo iniciado por la Ley Federal de Fomento Agropecuario de 1981, en la que se autorizan las unidades de producción entre ejidatarios y pequeños propietarios.

## B. El ejido

### Antecedentes

Hemos visto que el ejido tiene sus orígenes en el *calpulli*, que era la tenencia de la tierra más importante entre los aztecas. Se trataba de una parcela de tierra que se asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta. La propiedad de las tierras del *calpulli* era comunal y pertenecía al barrio o *calputlalli* al cual había sido asignado, pero el usufructo del *calpulli* era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando sin que pudiera, a su vez, enajenarlo, aunque sí, en cambio, podía dejarlo en herencia<sup>303</sup>.

La reforma agraria, creemos, se inicia hasta nuestro siglo con la Ley del 6 de enero de 1915, en cuyo artículo tercero se establece que "los pueblos, carentes de ejidos o que no puedan lograr la restitución de ellos, serán dotados de tierras necesarias para reconstruirlos expropiándose por cuenta del gobierno nacional los terrenos indispensables para tal efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

Esta ley no se refiere al ejido colonial, sino que llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba tierras de común repartimiento<sup>304</sup>; así se señala en la exposición de motivos cuando establece: "no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar tierra a las población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

Al incorporarse la Ley del 6 de enero de 1915 a la Constitución de 1917, se establece que "los núcleos de población que carezcan de ejido 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 aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérsele la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomando del que se encuentre inmediato", y el párrafo tercero del mismo artículo consagró: "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades

<sup>303</sup> *Vid supra*, p. 22.

<sup>304</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 126.

de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad en explotación”.

Cabe señalar que el propio artículo 27 no usaba la palabra ejido. Hablaba en la parte final del párrafo tercero de dotación de tierras; pero como el artículo 3o. de la Ley de 6 de enero de 1915 hablaba de ejidos (y ésta continuaba vigente como ley constitucional), dicha denominación continuó utilizándose, impropriamente, en todas las leyes posteriores, amén de que la revolución había popularizado el nombre de ejidos para las tierras con que se dotaba a los pueblos<sup>305</sup>.

### *Régimen constitucional*

La nueva redacción del artículo 27 constitucional establece en su fracción VII las bases generales del ejido.

En el primer párrafo de dicha fracción 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 exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 27 de la Constitución señala que, “se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema”.

Cabe señalar que tanto el ejido como la comunidad han tenido reconocimiento constitucional desde 1917, pues éstos estaban regulados en la ley del 6 de enero de 1915, que fue reconocida como ley constitucional por la propia Constitución. Asimismo, el artículo 27 constitucional vigente hasta el 5 de enero de 1992 decía expresamente en su fracción X: “los núcleos de población que carezcan de ejidos... serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten.

De igual forma la fracción XIX sostenía: “El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad”.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 126.

Después de la reforma del 6 de enero de 1992, el artículo 27, fracción VII, párrafo cuarto, consagró lo siguiente: “La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela”.

### *El ejido en la Ley Agraria*

El artículo 9 de la Ley Agraria reitera que: “los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”.

Por medio de la reforma al artículo 27 constitucional, “el ejidatario podrá conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, sin necesidad de autorización de la asamblea o de otra autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles” (artículo 79). También podrá enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población (artículo 80). Con ello se suprime el carácter inalienable de las tierras y aguas de los ejidos.

La enajenación de la parcela ejidal se realiza ahora sin ninguna formalidad. Basta la firma de las partes ante dos testigos y que se notifique al Registro Agrario Nacional para que expida los nuevos certificados parcelarios (artículo 80).

Nosotros creemos que este precepto no sólo abre el camino a las ventas legítimas, movidas por la extrema necesidad o la prepotencia de los caciques y adinerados del ejido, sino también a verdaderos actos de despojo contra los ejidatarios pobres e indefensos, quienes tendrán que estar muy atentos en donde estampen su firma o huella digital, pues, en muchos casos, la ignorancia y el analfabetismo podrán llevarlos a firmar en blanco la pérdida definitiva de su parcela, ya que dos testigos se pueden inventar fácilmente.

Los ejidatarios podrán ya, también, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, solicitando al Registro Agrario Nacional que las tierras sean dadas

de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad, dejando las tierras de ser ejidales y quedando sujetas al derecho común (artículo 82). Una vez convertida al régimen de propiedad privada, la parcela puede venderse incluso a personas o sociedades extrañas al ejido. De esta manera, una persona podría adueñarse de un ejido completo adquiriendo parcela por parcela.

El núcleo de población ejidal y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar, asimismo, el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas; podrán, incluso, otorgarlas en garantía a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, mediante resolución del Tribunal Agrario (artículo 46). Con ello, el ejidatario quedará privado de su fuente vital de empleo e ingresos familiares durante ese lapso (uno, cinco o treinta años) perdiendo con ello el carácter de inembargable.

El artículo 48 nos dice: "Quien hubiera poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela". Con ello el ejido o parcela ejidal deja de ser imprescriptible.

La Ley Agraria permite la venta de parcelas ejidales a miembros del mismo núcleo ejidal (artículo 80), pero también permite la concentración de parcelas ejidales en un solo ejidatario. El único límite que la ley impone al ejidatario, es que la extensión de los derechos parcelarios que concentre no sea mayor al 5% del total de las tierras ejidales, o de la superficie equivalente a la pequeña propiedad, siendo acumulables para efectos de cómputo. En caso de excederse este límite, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará al ejidatario infractor que enajene el excedente en el plazo de un año, y de no hacerlo, la secretaría enajenará el excedente al mejor postor, de los ejidatarios o vecindados del mismo núcleo ejidal (artículo 47).

Como podemos ver, la fracción VII le da reconocimiento a la comunidad y al ejido, pero con características similares a la propiedad privada, lo que provocará una mayor movilidad en la tenencia de la tierra, con los riesgos ya mencionados.

Las tierras destinadas a los asentamientos humanos (artículo 63) estarán compuestas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal: la parcela escolar, la unidad agrícola industrial, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y las demás áreas reservadas para el asentamiento. Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sin embargo, a los solares de la zona urbanizada del ejido no les es aplicable lo dispuesto en esta ley acerca del carácter inalienable, imprescriptible e inembargable (artículo 64), ya que los solares serán propiedad plena de sus titulares (artículo 68) y los actos jurídicos respecto a ellos serán regulados por el derecho común (artículo 69). Es previsible que en un futuro inmediato, un gran número de solares pasen a manos de terceros, no campesinos, principalmente los que estén cercanos a centros urbanos, turísticos, históricos, etcétera.

Con respecto a las tierras de uso común, o sea las que no se hayan destinado para el asentamiento del núcleo de población ni siquiera como tierras parceladas (selvas o bosques, por ejemplo) y que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido (artículo 73), esas son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 74), salvo en los casos de una manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal; en este caso podrán transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles o civiles en las que participen los ejidatarios (artículo 75)<sup>306</sup>. Inclusive el ejidatario puede enajenar su derecho proporcional a las tierras de uso común (artículo 60), u otorgarla en garantía de créditos u obligaciones (artículo 46), así como entregarse en arrendamiento (artículo 45).

Del conjunto de supuestos que la ley comprende se puede observar tres tipos de actos, según el grado de dificultad para realizarlos: *a*) los que otorgan plena libertad al ejidatario (como ceder el uso de su parcela a otros ejidatarios o a terceros, o enajenar sus derechos sobre la parcela a ejidatarios o a vecindados); *b*) los actos de una mayor dificultad, que incluye el caso de la cesión a terceros del uso y disfrute de las tierras de uso común; pues éstos necesitan la autorización de la asamblea de ejidatarios, la cual requiere para sesionar la mitad más uno de sus miembros (artículos 23, fracción IX, y 26 de la Ley

<sup>306</sup> "Los derechos sobre tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financiamiento de cada individuo. El Registro Agrario Nacional, en base al Plano interno del ejido, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido (artículo 56)".

Agraria), y c) la terminación del régimen ejidal, la adopción del dominio pleno sobre la parcela y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, las que tendrían una dificultad mayor porque requerirían de la autorización de la asamblea, la cual establece un *quorum* de las dos terceras partes de sus miembros para sesionar (artículo 23, fracción XII, y artículo 26 de la Ley Agraria).

### C. La comunidad

#### Antecedentes

Las comunidades agrarias se remontan a los pueblos aborígenes. Así, entre los aztecas existían los *altepetlalli*, que eran "los comunes de las ciudades y villas, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de otros"<sup>307</sup>. La figura homóloga entre los españoles fueron los propios, que eran propiedad de los municipios, pero que eran diferentes a los bienes de la comunidad agraria.

Los bienes de la comunidad agraria se llamaban *calputalli*, que se dividían en *calpullis* o parcelas, los cuales, al llegar la conquista, eran trabajados por cada cabeza de familia, vecino del barrio, propietario de las tierras.

Del sistema prehispánico podemos deducir que la idea esencial de la propiedad entonces era el aprovechamiento o disfrute de las tierras en sentido agrario por los miembros de una comunidad, y no lo era en el sentido de disponer de ellas de manera absoluta; el *calpulli* implicaba una propiedad con función social<sup>308</sup>.

En la Nueva España las tierras dadas a las comunidades se caracterizaron por incluir principalmente terrenos para labranza que se denominaron de común repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidades, respondiendo a su anterior costumbre aborigen expresada en el *calputalli*<sup>309</sup>.

La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 privó a las comunidades indígenas de capacidad jurídica para adquirir, administrar o defender sus bienes comunales, lo que provocó su ruina, ya que fueron despojados de sus tierras. Este principio fue recogido por la Constitución de 1857.

<sup>307</sup> Vid supra, pp. 22-23.

<sup>308</sup> Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 149.

<sup>309</sup> Vid supra, p. 35.

Durante el porfiriato, tal despojo se agudizó con la aparición de las compañías deslindadoras, sin que los afectados pudieran recuperar sus bienes ante los tribunales del fuero común, ejercitando la acción reivindicatoria del derecho civil, debido a su falta de personalidad jurídica, lo cual nos lleva a entender por qué la revolución se inició con el clamor popular de la restitución de tierras, que formó parte del artículo 3o. del Plan de San Luis, y así también, el Plan de Ayala postuló la formación de tribunales especiales para que resolvieran el problema de la tierra <sup>310</sup>.

Por tal motivo, la Ley del 6 de enero de 1915, en su exposición de motivos señala: "una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada, quedando en propiedad de unos cuantos especuladores". Por lo anterior, en el artículo 1o. se declara nulas: "a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; b) todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 a la fecha; y c) todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo mencionado, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación". Este precepto fue recogido en el artículo 27 de la Constitución de 1917 en su fracción VIII.

Asimismo, la fracción VI del propio artículo 27 estableció: "los condueños, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

<sup>310</sup> Womack, John, *Zapata y la revolución mexicana*, Siglo XXI, México, 1987, pp. 387-397.

En 1934, el artículo 27 fue reformado para incorporar la Ley del 6 de enero de 1915 al texto constitucional <sup>311</sup>, estableciendo en la fracción VII del entonces nuevo texto del artículo 27, que “los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.

Como podemos observar, en la Constitución de 1917 se reconoce nuevamente la propiedad de las comunidades y además se declaran nulas las ventas, ocupaciones e invasiones, efectuadas ilegalmente sobre bienes comunales, teniendo la posibilidad de que se les restituyan si se cumplen los siguientes supuestos: *a)* la existencia de un núcleo de población comuna; *b)* la existencia de título de propiedad; *c)* que se encuentre privado de sus bienes (acreditando la fecha y forma del despojo); *d)* por los supuestos de la fracción VIII del artículo 27 constitucional, y *e)* no encontrarse en los casos de excepción de la misma fracción VIII.

Este fue el anhelo reiteradamente expresado por los pueblos campesinos: la restitución de sus tierras. Pero durante el movimiento revolucionario va apareciendo otro problema: “el verdadero problema agrario, consiste en dar tierras a cientos de miles de parias que no la tienen” <sup>312</sup>.

### *Régimen constitucional*

Hemos visto a lo largo del análisis constitucional del ejido, que diversas disposiciones no sólo se refieren al ejido en particular, sino que generalmente hablan del ejido y la comunidad de manera conjunta.

Así también se hizo en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, en donde se estableció que se elevaría a rango constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. En este sentido nos remitimos al comentario que en su momento hicimos, en el entendido de que éstos ya habían sido reconocidos constitucionalmente. Pues de igual manera podemos señalar que el texto del artículo 27 constitucional vigente hasta el 5 de enero de 1992, decía expresamente en su fracción VII: “los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.

<sup>311</sup> *Vid supra*, p. 77.

<sup>312</sup> Cabrera, Luis, *op. cit.*, p. 154.

Asimismo la fracción XIX consagraba la obligación del Estado para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en donde se contemplaba también a la comunidad.

En la actual redacción del primer párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, se reconoce personalidad jurídica no sólo a los ejidos sino también a las comunidades.

### *La comunidad en la Ley Agraria*

La Ley Agraria trata de facilitar al máximo la realización de los convenios y contratos de arrendamiento, aparcería y asociaciones sobre tierras de uso común, que serían los más frecuentes, tomando en cuenta que en muchos casos los capitalistas interesados en invertir en el campo no tendrán como meta comprar tierras, al menos de inmediato, sino únicamente explotarlas o aprovecharlas.

En general, a las comunidades se aplican "todas las disposiciones que para los ejidos" prevé la Ley Agraria, en lo que no contravenga lo establecido para las comunidades (artículo 107).

"Las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, este carácter sólo se pierde en los casos en que se aporten a una sociedad mercantil" (fracción III, artículo 99).

Las comunidades podrán constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.

La ley concibe la figura de comunero con titularidad individual para el uso y disfrute sobre su parcela. En tal calidad, el comunero puede ceder sus derechos sobre la parcela a "familiares y vecindados. El individuo que resulte beneficiado con esta cesión adquirirá la calidad de comunero" (artículo 101).

El régimen comunal no contempla la adopción del dominio pleno sobre la parcela, ni los comuneros individualmente pueden ceder sus derechos a terceros. Sin embargo, las comunidades pueden adoptar el régimen ejidal a través de la decisión de su asamblea (artículo 104). Una vez convertido en ejido, el núcleo agrario puede adoptar las resoluciones sobre sus tierras incluyendo su privatización y enajenación.

De todos modos, resulta claro que las comunidades, como tales, pueden ver enajenadas sus tierras como consecuencia de asociaciones o participación en sociedades civiles o mercantiles. Y, por lo demás, considerando lo indicado anteriormente (el interés primordial de terceros por la explotación

de los recursos, no por el dominio pleno sobre ellos) para los fines prácticos del uso o aprovechamiento de las tierras por intereses externos, será igual que éstas sean ejidales o comunales.

#### D. La pequeña propiedad

##### *Antecedentes*

Uno de los conflictos sociales que originó la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, así como la promulgación de la Constitución de 1917, fue el relativo a la pequeña propiedad.

El surgimiento del reparto agrario tenía como finalidad entregar “tierras a los que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución... expropiándose el terreno indispensable del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados”<sup>313</sup>, sin tomar en cuenta si era latifundio o pequeña propiedad.

El artículo 27 constitucional de 1917, en su párrafo tercero, reiteró la dotación de tierras, pero estableció como objetivo el fraccionamiento de los latifundios así como el respeto a la pequeña propiedad.

Sin embargo, no se consagró constitucionalmente un límite general a la propiedad agraria. Por ello, los repartos agrarios se llevaban a cabo en las tierras que estuvieran dentro de un radio determinado a partir de la concentración más nutrida del pueblo solicitante. El fraccionamiento del latifundio, así como la extensión máxima de la pequeña propiedad, se dejó, en el artículo 27 aprobado en Querétaro en 1917<sup>314</sup>, lo mismo que la reforma de 1934, en manos de los legisladores locales.

La omisión legislativa a este respecto, el cauce que tomó el reparto agrario y la abstención del Constituyente en cuanto a señalar un máximo a la propiedad agraria, ofrecieron las condiciones para la subsistencia del latifundio territorial<sup>315</sup>.

A consecuencia de ello, el 23 de diciembre de 1931 fue reformada la Ley del 6 de enero de 1915 (que se consideraba parte integrante del artículo 27 constitucional). En su artículo 10, en el que concedía a los propietarios afectados por dotaciones o restituciones de tierras, la facultad de acudir ante

313 Exposición de motivos de reforma al artículo 27 constitucional.

314 Fracción XVII.

315 Ricard E. Humberto, *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 276-277.

los tribunales a deducir su derechos, en el plazo de un año, la reforma fue en el sentido de negar todo recurso judicial a los terratenientes afectados con resoluciones agrarias y especialmente el juicio de amparo<sup>316</sup>.

El artículo 27 constitucional fue reformado en 1934, incorporando el texto de la Ley del 6 de enero de 1915. Por ello la fracción XIV dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren, no podrán promover el juicio de amparo". Pero hay que señalar que el tercer párrafo reiteró el respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación, "que perfecciona la garantía, pues el simple hecho de ser pequeña una propiedad no justifica su respeto si está ociosa; el respeto proviene de la función social que desempeña en la producción agropecuaria del país y como base económica de la clase campesina"<sup>317</sup>.

La denegación del juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, produjo, desde un principio, una gran inquietud social y numerosas críticas. Hubo interpretaciones en el sentido de que la mencionada denegación se refería únicamente a los grandes terratenientes que son los únicos que pueden ser afectados, puesto que el artículo 27 establece la no afectación de la pequeña propiedad; pero este criterio resulta insostenible, porque de acuerdo con un conocido principio de hermenéutica jurídica, donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir y la improcedencia del amparo comprendía a los "propietarios afectados en general"<sup>318</sup>.

Ante esta situación de inconformidad y de inseguridad jurídica que alegaban los productores agrícolas, se reformó nuevamente el artículo 27, adicionando a la fracción XIV un párrafo nuevo: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en el futuro se expidan certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

También la fracción XV que se refería a la prohibición de afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación fue adicionada para establecer los límites de la pequeña propiedad: 100 hectáreas de riego o humedad, 200 de temporal, 400 de agostadero y 800 de montes; además, las suficientes para

316 Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 131.

317 *Ibid.*, p. 155.

318 *Ibid.*, p. 167.

alimentar 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, así como las extensiones a cultivos especiales.

Las modificaciones al artículo 27 fueron criticadas alegando que con ello se detenía la reforma agraria. Sin embargo, estas reformas trajeron como consecuencia una mayor estabilidad y tranquilidad en el campo.

### *Régimen constitucional*

La reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional termina con la discusión provocada por la reforma de 1947<sup>319</sup> y garantiza de manera absoluta la pequeña propiedad.

la fracción XV del artículo 27 en su párrafo primero prohíbe los latifundios en el país, y establece:

La pequeña propiedad agrícola es la que no exceda de cien hectáreas de temporal, 400 hectáreas de agostadero de buena calidad y 800 hectáreas de bosque, 150 hectáreas para el cultivo de algodón y 300 hectáreas para el cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (párrafos segundo y tercero).

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (párrafo quinto).

Las tierras que excedan la extensión de la pequeña propiedad individual deberán ser fraccionadas y enajenadas por su propietario en un plazo de un año, y si no lo hiciera, se hará mediante pública almoneda (fracción XVII del artículo 27).

Con esta nueva redacción de las fracciones XV y XVII se da amplia seguridad jurídica en favor de la pequeña propiedad.

### *La pequeña propiedad en la Ley Agraria*

La Ley Agraria (artículo 115) define a los latifundios como "las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad". Asimismo, el coeficiente de agostadero en cada región será determinado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos mediante estudios técnicos, tomando en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (artículo 120 de la Ley Agraria).

319 *Vid supra*, pp. 85 y ss.

La Ley Agraria permite a los propietarios de tierras ganaderas que las dediquen a uso agrícola, siempre que las tierras hubiesen sido mejoradas y se cumpla con lo siguiente: *a)* que la producción de la superficie destinada a uso agrícola se utilice para la alimentación del ganado, y *b)* que las tierras dedicadas al uso agrícola no excedan los límites de la pequeña propiedad antes de que hayan sido mejoradas (artículo 122).

La pequeña propiedad forestal es la que comprende la "superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas" (artículo 119). Si las tierras de una pequeña propiedad ganadera se convierten en forestales, se les considerará como pequeña propiedad aunque excedan de las 800 hectáreas (artículo 123). Con ello se pretende "revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional con la intención de que los aprovechamientos forestales estén ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad"<sup>320</sup>.

La Ley Agraria establece que en la venta pública que se haga de las tierras que excedan la extensión de la pequeña propiedad tendrán preferencia: *a)* los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate; *b)* los municipios en que se localicen los excedentes; *c)* las entidades federativas en que se localicen los excedentes; *d)* la federación, y *e)* los demás oferentes (artículo 124 de la Ley Agraria).

#### *E. La protección a los grupos indígenas*

Por último, nos parece importante reflexionar aunque sea brevemente sobre el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, que señala: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". Este párrafo fue incluido para que existiera una concordancia con el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, que establece: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se

tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Esta reforma al artículo 4o. constitucional no tiene precedente en la historia de nuestro constitucionalismo, al incorporar en la carta magna el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, y la declaración de que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación. Esta reforma se da en el contexto de los derechos humanos de la tercera generación (derechos de los pueblos y de las naciones) <sup>321</sup>.

El nuevo punto de vista de los derechos humanos ha venido a poner el acento en la necesidad del disfrute y goce de estos derechos para todos los miembros de la sociedad, como un imperativo para la estabilidad y subsistencia de la sociedad misma, incluyéndose aquí a los grupos indígenas, los que por sus condiciones sociales han resultado casi siempre ajenos al disfrute de los derechos humanos <sup>322</sup>.

Es un hecho que no obstante que las minorías étnicas realmente no participan en la tarea legislativa, tienen que someterse a leyes contrarias a sus usos y costumbres, lo que origina incompatibilidad de sus normas ancestrales con la legislación vigente, propiciando agudos e interminables conflictos que generan inseguridad jurídica e injusticias <sup>323</sup>.

Este hecho es reconocido en el párrafo primero del artículo 4o. constitucional, reformado, que establece: “En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos [los pueblos indígenas] sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.” Lo cual significa que en los procesos en los que un indígena sea parte, el juez antes de dictar sentencia, se debe allegar toda la información relativa a la etnia a la que éste pertenece, en cuanto a sus prácticas, usos y costumbres jurídicas. Esto queda de manifiesto en el segundo párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria, que establece: “En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores”.

321 Barajas Montes de Oca, Santiago y Madrazo Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, IJ/UNAM-DDF-PGJDF, México, 1992, p. 23

322 *Ibid.*, p. 23-24.

323 Ponce de León Armenta, Luis M., “Justicia para las minorías étnicas”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, 1992, pp. 34-39.

El artículo 106 de la propia ley dispone: "Las tierras que comprenden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional". Es decir, la reforma aún está incompleta hasta que no se promulguen las leyes reglamentarias que precisen y desarrollen las estipulaciones de estos preceptos constitucionales; asimismo, se determine la competencia legislativa de la federación, los estados y los municipios. Además, será necesario que muchas otras leyes federales y locales sean revisadas para ponerlas en consonancia con el mandato constitucional<sup>324</sup>.

#### 4. EL FIN DEL REPARTO AGRARIO Y LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Si la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario de 1981 había causado gran controversia al permitir la asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios, la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, causó mayor conmoción en la sociedad mexicana, pues daba por concluido el reparto agrario.

La reforma al artículo 27 constitucional derogó las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, que regulaban la dotación de tierras ejidales; las autoridades agrarias y los órganos interiores de los ejidos. Con ello, y con la nueva redacción de las fracciones XV y XVII, se dio por terminado el reparto agrario.

El ejido es una creación de la Revolución Mexicana, pues surge de la acción dotatoria de tierras, es un hallazgo táctico del carrancismo, grupo vencedor en la revolución, con el fin de terminar, de desmovilizar, la guerra campesina. Luis Cabrera, ideólogo carrancista, concibió originalmente el ejido como una forma provisional de aplacar el vivo legado del zapatismo<sup>325</sup>.

Tanto Luis Cabrera como los gobernantes sonorenses (Obregón y Calles) vieron al ejido como una transición hacia la pequeña propiedad<sup>326</sup>.

<sup>324</sup> Madrazo, Jorge, "La adición al artículo 4o. constitucional en materia indígena". Ponencia presentada al II Curso de Actualización Jurídica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>325</sup> Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, Ed. Cal y Arena, p. 89.

<sup>326</sup> *Vid supra*, pp. 75 y ss.

El ejido encontró en el cardenismo su carta de permanencia histórica, al obtener un rango masivo y mitológico, pese a la evidente erosión de casi todas sus ventajas. A partir del cardenismo el ejido ha representado, más que cualquier forma de tenencia de la tierra, el espíritu mismo de la reforma agraria, es decir, el espíritu de la gran "gesta social" de la Revolución Mexicana, sin lo cual su índole popular sería incomparable o trivial<sup>327</sup>.

En casi 75 años de reforma agraria se entregaron 108 millones de hectáreas (55% del territorio nacional) a cerca de 3 millones de campesinos. Conforme el periodo de reparto se extendía, las tierras entregadas fueron cada vez de menor calidad: de 43 millones de hectáreas repartidas de 1958 a 1976, 91% fue de agostadero, monte cerril y otras calidades, 8.4 % fue de tierras de temporal y sólo 0.4% de riego<sup>328</sup>.

En la actualidad ya no es posible continuar con el reparto de tierras. "La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus reformas"<sup>329</sup>.

La reforma del artículo 27 constitucional que llevó a cabo el Constituyente Permanente removió principios que creíamos inalterables, sin embargo, es importante destacar que indudablemente no se pretende acabar con el ejido sino sólo resolver el problema agrícola con base en la realidad.

Es difícil de afirmar que el reparto agrario propició justicia social. Lo fue con auténtica vocación agrícola, después se convirtió en la repartición de miseria. En el país una cuarta parte de la población económicamente activa, que vive en el campo, genera menos del 8% del producto interno bruto. De

327 Córdova, Arnaldo, *A la sombra de la revolución*, en *Nexos*, núm. 125, marzo, 1988, p. 36.

328 Salinas, Raúl, *op. cit.*, p. 821.

329 Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

28 millones de mexicanos que viven en el campo, el 70% cae en la categoría de pobreza extrema. Si de justicia se trata, hace tiempo que el reparto agrario dejó de ser un mecanismo que propicie justicia social. El Constituyente fue justiciero, pero no profeta. La demanda de tierras rebasó hace décadas la oferta limitada. Desde ese momento se debió declarar concluido el reparto agrario<sup>330</sup>.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la reforma salinista en el campo no sólo traerá efectos en la productividad, sino que existen otros.

Uno de ellos tiene que ver con el desempeño que la reforma habrá de producir, ineluctablemente, en virtud de que mientras en los sistemas de producción agrícola modernos los requerimientos de mano de obra son muy reducidos (en Estados Unidos de Norteamérica menos del 3% de la población activa se ocupa en la agricultura), en nuestro país la fuerza de trabajo en ese sector de la economía constituye cerca de 25% del total de la población económicamente activa. ¿Qué se piensa hacer con ese 22% que resultará innecesario?<sup>331</sup> Es ineludible —señala Néstor de Buen— que la Ley Federal del Trabajo, en su capítulo VII del título VI referente a los "trabajos especiales", será insuficiente; además de la exigencia de los nuevos empresarios agrícolas para que también en este campo se flexibilicen las relaciones laborales y se precaricen los contratos de trabajo, todo ello bajo la regla suprema de la productividad. Como se puede ver la reforma de la reforma agraria también tiene su aspecto laboral<sup>332</sup>.

El fin del reparto agrario y del paternalismo estatal al campesino, podrían dar por concluida la utilización de los campesinos con fines políticos y electorales. Ahora bien, es necesario recordar, que si bien el presidente Cárdenas realizó una política agraria en favor de las masas campesinas, también es cierto que él, siendo presidente, acordó administrativamente, en 1935, que sólo existiera una organización campesina. En 1938, el acuerdo se cumplió con la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) que centralizaba el poder de todas las ligas estatales de comunidades agrarias. Asimismo, la CNC se constituía como sector campesino del Partido Nacional

<sup>330</sup> Reyes Heróles, Federico, "Razones", publicado en *La Jornada* el lunes 18 de noviembre de 1991.

<sup>331</sup> Calderón Alzati, Enrique, "Reflexiones en torno a la reforma del 27", en *La Jornada* del lunes 9 de diciembre de 1991.

<sup>332</sup> De Buen, Néstor, "Lo agrario y lo laboral", en *La Jornada* de 24 de noviembre de 1991.

Revolucionario, antecedente del PRI. Así, la organización campesina pasó a ser una institución burocrática del gobierno <sup>333</sup>.

Medio siglo después de aquel momento, la CNC podía entregar cuentas favorables de su misión como instrumento de organización, control y pacificación del campo mexicano. Había cruzado el salvaje proceso de urbanización y la suicida descapitalización del campo, sin grandes movilizaciones campesinas. Había controlado el voto rural y ajustado cuentas con la disidencia interna, sin crisis políticas nacionales. Era uno de los eslabones burocráticos y políticos más exitosos del sistema mexicano porque había administrado la verdadera zona de desastre del desarrollo nacional —la destrucción del mundo tradicional campesino— a costos extraordinariamente bajos para el sistema, aunque extraordinariamente caros para sus representados. Aun así, la CNC se mostrará en ese recuento como el instrumento menos cruel y el más eficaz de la civilización urbana en su avance sobre el viejo mundo campesino de la historia de México. Casi cumplida la tarea, al menos desde el punto de vista de la fuerza política campesina, a finales de los ochenta, la CNC había pagado su propio precio. Era un cascarón vacío de campesinos reales y de fuerza transformadora, así como de posibilidades de negociación y presión frente a la hegemonía burocrática y política del mundo urbano <sup>334</sup>.

Ahora bien, nos parece necesario e imprescindible, reflexionar si el fin del reparto agrario no es contrario a la ideología de la Revolución Mexicana.

La Revolución Mexicana tiene como uno de sus puntos medulares el reparto agrario. El partido en el gobierno tiene en su declaración de principios este postulado. Uno de los sectores del PRI está representado por la CNC, que en su plataforma ideológica siempre ha estado presente el reparto agrario. Además, el gobierno de Salinas de Gortari surgió del PRI, partido que se dice producto de la Revolución Mexicana. Entonces, cabe preguntarse, ¿son revolucionarias las reformas del artículo 27 constitucional o son contrarias a la ideología de la Revolución? ¿Qué acaso caben dos visiones tan contradictorias dentro de los principios de la Revolución Mexicana?

Es necesario señalar que antes del gobierno del licenciado Miguel de la Madrid (1982-1988) la justicia se alcanzaba con la participación del

<sup>333</sup> Warman, Arturo, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1973, p. 106.

<sup>334</sup> Aguilar Camín, Héctor, *op. cit.*, pp. 88-89.

Estado en la economía, y ahora, con la menor participación estatal en la misma. Por ello, el expresidente José López Portillo recientemente declaró que él fue el último presidente de la revolución, por lo menos "en el esquema estatista que buscaba la solución de los problemas con una economía mixta"<sup>335</sup>.

Patricio Chirinos, ex secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, sostuvo en el discurso oficial del LXXXI aniversario de la Revolución Mexicana que el Presidente Salinas de Gortari estaba "encabezando una verdadera transformación de la revolución, estaba haciendo una nueva revolución"<sup>336</sup>, citó a Salinas de Gortari al señalar que: "revolución que no cambia, sucumbe; pero también revolución que cambia, abandonando sus principios, pierde su esencia y también sucumbe"<sup>337</sup>.

Durante las elecciones de 1988, Carlos Salinas de Gortari vivió experiencias desagradables en su campaña política en zonas ejidales<sup>338</sup>, que le demostró que la CNC ya no era un instrumento de control político y electoral, cosa que el mismo Salinas ya sabía<sup>339</sup>, esto, creemos, lo llevó a buscar nuevos interlocutores en el campo entre las agrupaciones campesinas independientes. Al asumir la presidencia, Salinas de Gortari integró a su gobierno a estos sectores independientes, que actualmente ocupan posiciones importantes en instituciones como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Instituto Nacional Indigenista (INI)<sup>340</sup>.

Nosotros creemos que el Presidente Carlos Salinas de Gortari ha transformado y modificado los principios básicos de la Revolución Mexicana, pero no los ha abandonado por completo. La reforma a la reforma agraria aunque importante, no desaparece al ejido ni a la comunidad, sino que los respeta,

335 Revista *Proceso*, núm. 836, 9 de noviembre de 1992.

336 *La Jornada*, 21 de noviembre de 1991.

337 Tercer Informe de Gobierno, 10 de noviembre de 1991.

338 Aunque el voto campesino siempre había sido a favor del PRI, durante estas elecciones, dicho voto en la Comarca Lagunera, Michoacán, Guerrero, Estado de México y Morelos no favoreció de manera absoluta a Salinas.

339 Salinas de Gortari señala que "la comunidad más beneficiada por el Estado registró una baja de participación y apoyo al sistema... el Estado no puede esperar un elevado grado de apoyo de los campesinos al estimular la participación colectiva, pues los resultados son en sentido opuesto". Salinas de Gortari, Carlos, *Producción y participación política en el campo*, FCE, México, 1982, pp. 321-325.

340 Hernández, Luis, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Ed. Siglo XXI, México, 1992, pp. 235 y 236. El Programa Nacional de Solidaridad es un instrumento del gobierno federal para otorgar ayuda económica directa a los grupos más marginados (a pesar de que su cobertura se ha ampliado a otros sectores). "Pronasol pone los recursos y los interesados la mano de obra", sin intermediación burocrática.

como él mismo lo señala: "reformular al Estado no es variar el contenido político del proyecto de Nación consagrado en nuestra carta magna; es recobrar su viabilidad en el presente y asegurar su continuidad en el futuro"<sup>341</sup>. La reforma está basada en el liberalismo social, que caracteriza nuestra idea histórica de país y que es muy ajeno, al estatismo absorbente y al neoliberalismo posesivo"<sup>342</sup>.

Ahora bien, a un año de la reforma al artículo 27 constitucional y de la promulgación de la Ley Agraria el debate sobre el campo no puede darse por concluido. Los cambios no se han reflejado aún en el campo, pero es importante señalar que la reforma exige un compromiso mayor del Estado mexicano para retomar la dirección y el desarrollo del sector agrícola; se requiere capital, investigación, capacitación y organización; se requiere que el gobierno se convierta en el promotor del desarrollo, sobre todo en las zonas temporeras de baja producción; el reto es aumentar la producción y mejorar los niveles de vida de las familias campesinas. Esta tarea sigue pendiente.

## 5. INSTITUCIONES AGRARIAS

### A. *Secretaría de la Reforma Agraria*

La fracción XI del artículo 27 constitucional —anterior a la reforma del 6 de enero de 1992— establecía: "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".

Mientras que la fracción XIII señalaba al Presidente de la República como suprema autoridad agraria.

Es decir, "el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y estaba facultado para dictar todas las medidas necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de la ley" (artículo 80. de la Ley Federal de Reforma Agraria), siendo "la Secretaría de la Reforma Agraria la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar la Ley Federal de Reforma

341 Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.

342 Discurso pronunciado en el LXIII aniversario del PRI, el 4 de marzo de 1992).

Agraria y las demás leyes agrarias" (artículo 3o. de la Ley Federal de Reforma Agraria).

El artículo 10o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria señalaba que el secretario de la Reforma Agraria tenía la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República". Entre sus funciones principales estaban las de ejecutar la política que en materia agraria dictara el Presidente; representar al propio Presidente en los actos relacionados con esta materia salvo que estuvieran reservados a otras autoridades; proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población agrícola y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos que se susciten en los ejidos, así como formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades; dictar normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, y expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

La reforma del artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, derogó las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV que establecían el procedimiento de restitución y dotación de tierras, así como a las autoridades agrarias; y creó en la fracción XIX a la Procuraduría Agraria y a los Tribunales Agrarios. La reforma se complementó con la promulgación de la Ley Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de febrero de 1992, en la cual la mayoría de las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria pasaron tanto a la Procuraduría Agraria como a los Tribunales Agrarios.

Las atribuciones de la secretaría para resolver los expedientes de dotación, ampliación de tierras y aguas, y la creación de nuevos centros de población desaparecen al darse por terminado el reparto agrario (fracciones X, XI, XII y XIII del artículo 27 constitucional, derogadas por la reforma). También termina su competencia para expedir y cancelar certificados de inafectabilidad al quedar derogada la fracción XIV del artículo 27.

Otras funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria que pasaron a la Procuraduría Agraria y a los Tribunales Agrario, son las siguientes:

a) Intervenir en las autoridades ejidales y comunales (asamblea general, comisariado ejidal y consejo de vigilancia) a través de la delegación agraria y la comisión agraria mixta (artículos 24 al 27, 30 al 32, 35 al 38, 42 y 43 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Actualmente en la Ley agraria hay una

mayor libertad a los ejidos y comunidades en el funcionamiento de sus órganos internos, pues la Procuraduría Agraria sólo realiza una función de vigilancia en el cumplimiento de la Ley (artículos 24, 28, 31 y 40 de la Ley Agraria).

b) Procurar la justicia agraria establecida por decreto de 5 de agosto de 1953 que crea la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de campesinos. La fracción XIX del artículo 27 da origen a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la administración pública federal, encargada de la defensa de los derechos ejidatarios, comuneros, etcétera (artículos 134 y 135 de la Ley Agraria).

c) Dirimir conflictos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (fracción XIII y XIV del artículo 10o. de la Ley Federal de Reforma Agraria). Las facultades sobre administración de justicia pasan a los tribunales agrarios (fracción XIX del artículo 27 constitucional y artículo 3o. transitorio del decreto de reforma al artículo 27 constitucional).

La Ley Agraria le otorga realmente pocas facultades a la Secretaría de la Reforma Agraria, que se reducen a las siguientes

a) Ordenar al ejidatario, previa audiencia, la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiera enajenado en el plazo indicado, la secretaría fraccionará los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados por la ley (artículo 47 de la Ley Agraria).

b) Expropiar bienes ejidales y comunales (artículo 94 de la Ley Agraria).

c) Proponer al Presidente de la República el nombramiento de los subprocuradores y del secretario general de la Procuraduría Agraria (artículo 143 de la Ley Agraria).

d) Destindar los terrenos baldíos y nacionales, así como su enajenación a particulares (artículos 160 y 161 de la Ley Agraria).

e) Prestar colaboración a los tribunales que lo soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes agrarios (artículo 3o. transitorio de la Ley Agraria).

f) Notificar a las colonias agrícolas y ganaderas para adquirir el dominio pleno de sus tierras o continuar bajo el mismo régimen (artículo 8o. transitorio de la Ley Agraria).

Como podemos ver, las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria se han reducido al mínimo, lo cual explica el porqué existe una corriente

dentro de la sociedad que dice que no es necesaria y pide su desaparición. Inclusive desde su nacimiento, en el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) se señaló que no tenía razón de ser el cambio de departamento agrario a secretaría.

Manzanilla Scháffer cuestiona que existan dos dependencias del ejecutivo avocadas a cuestiones agrarias, pues no es posible ni conveniente mantener la separación entre la política agraria y la política agrícola<sup>343</sup>.

Es oportuno reflexionar sobre la importancia de que la Secretaría de la Reforma Agraria siga existiendo, pues desde el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se ha insistido constantemente sobre su desaparición, tal vez sea sólo cuestión de tiempo.

## B. Registro Agrario Nacional

Entre las diversas actividades que el Estado realiza dentro de su función administrativa para dar satisfacción a las necesidades individuales y sociales, está la del registro, cuyo objeto es la inscripción de los derechos derivados de hechos o actos jurídicos concretos, determinados en la ley como inscribibles, susceptibles de producir consecuencias jurídicas en contra de terceros, para darlos a conocer por medio de la publicidad registral a las personas que no intervinieron en dichos hechos y actos.

Antes de analizar en brevedad al Registro Agrario Nacional, nos parece importante definir el concepto de la palabra "registro", pues diversas son las acepciones que se le han dado a este vocablo.

La palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa. También con ello se alude al libro o libros en donde se llevan las anotaciones. Por último, con el término "registro" se hace referencia a la oficina encargada de realizar las anotaciones o asientos<sup>344</sup>.

Tres son los más importantes sistemas jurídicos registrales sobre inmuebles, con efectos oponibles a terceros:

a) El sistema francés, cuyos efectos son informativos o declarativos de publicidad y no legitiman lo que ingresa al registro, sino que sólo se inscriben en él los nombres de los propietarios para ser oponibles a terceros.

<sup>343</sup> Manzanilla Scháffer, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 149.

<sup>344</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Procedimiento Registral de la Propiedad*, Ed. Porrúa, México, 1979.

b) El sistema alemán, que tiene efectos constitutivos o declarativos de legalidad, examina lo inscribible y lo califica de legal, es decir, es necesario inscribir los actos jurídicos para que produzcan efectos legales.

c) El sistema austriaco, que es un sistema mixto, es decir, no sólo se inscriben los nombres de los propietarios sino también las propiedades, los efectos jurídicos que produce dicha inscripción pueden ser aprovechados por el tercero de buena fe que adquiere de quien aparece inscrito en el registro público<sup>345</sup>.

Dentro de este orden de ideas podemos decir que el Registro Agrario Nacional reconoce al sistema austriaco, también llamado Acta Torrens<sup>346</sup>, pues la Ley Agraria dispone: "Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicios a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fuere favorables" (artículo 150).

Y el propio reglamento interno del registro en su artículo 5o. establece: "El registro será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones".

El Registro Agrario Nacional<sup>347</sup> es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. En él deberán inscribirse los documentos en los que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal (artículo 148 de la Ley Agraria).

Los actos que deberán inscribirse —dispone la Ley Agraria— en el Registro Agrario Nacional son: a) todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales; b) los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros; c) los títulos primordiales de las comunidades y, en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales; d) los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales. e) los documentos relativos a las sociedades mercantiles; f) los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;

<sup>345</sup> Cfr., Marroquín Castro, Martín, *Derecho de registro*, Ed. Porrúa, México, 1962, p. 117.

<sup>346</sup> Pues dicho sistema de registro fue inventado por Roberto Torrens, quien fuera director de aduanas de Australia del sur y después director general del Registro de la Propiedad.

<sup>347</sup> Con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, pero sin personalidad jurídica propia.

y g) las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos (artículo 152).

El Registro Agrario Nacional para el ejercicio de sus funciones estará integrado de la siguiente manera:

Director en Jefe;

Director General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades;

Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos;

Dirección General de Catastro Rural;

Coordinador Administrativo;

Unidad de Contraloría Interna, y

Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades

Federativas (artículo 7o. del reglamento interno del

Registro Agrario Nacional).

Dentro de las diversas actividades que desarrollará el Registro Agrario Nacional encontramos que: llevará a cabo el control en la regularización y tenencia de la tierra en los términos señalados por la ley; también realizará las inscripciones de: los de terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, y de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios, de las uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social, las actas de asambleas de conformidad con la ley. Asimismo, certificará el contenido de los planos internos de los ejidos y, en su caso, elaborará los planos generales de los mismos y las comunidades; tendrá en depósito las listas de sucesión que presenten los ejidatarios (artículo 2o. del reglamento interno).

El director en jefe será nombrado y removido por el Ejecutivo federal, a propuesta del secretario de la Reforma Agraria y deberá ser ciudadano mexicano, con un mínimo de tres años de experiencia en el ramo agrario o registral y ser de reconocida probidad. Será el depositario de la fe pública (artículos 9, párrafo 1o., y 22 del reglamento interno)

Corresponde la director en jefe dirigir y coordinar las funciones del registro; celebrar los convenios y contratos que se requieran para el cumplimiento de las funciones del mismo; será el encargado de coordinar y supervisar las operaciones de los programas de las delegaciones del Distrito Federal y de las entidades federativas; vigilará que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales en los asuntos de su competencia, este artículo

fue reformado para modificar la fracción XIX<sup>348</sup>, e incorporar como una de las atribuciones del director en jefe del registro la de proponer al Secretario de la Reforma Agraria, los proyectos de modificaciones a leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos relativos a los asuntos de la competencia del registro, así como someter a su aprobación los proyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios públicos (artículo 9o. del reglamento interior del Registro Agrario).

Tres son las direcciones generales que formarán parte del Registro Agrario Nacional, a saber:

La Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, que será la encargada entre otras cosas, de verificar: para los efectos de la inscripción en el Registro que en la adquisición o enajenación de parcelas, se cumplan con las disposiciones de la ley, y de las demás normas relativas; la correcta tramitación de los certificados y títulos, así como que sean remitidos cuando proceda a los registros públicos de la propiedad y entregados con la debida oportunidad a los interesados. Asimismo, llevará a nivel nacional, el registro de tenedores de acciones "T" de sociedades mercantiles o civiles y el control de la información de las sociedades rurales, según lo establece la ley (artículo 12 del reglamento interior del Registro Agrario Nacional).

La Dirección General de Asuntos Jurídicos será la encargada de: establecer los sistemas y mecanismos que unifiquen la actividad registral de las Delegaciones del Distrito Federal y de las entidades federativas; emitir las circulares, o notificar aquellas dictadas por el director en jefe en donde se establezcan interpretaciones al reglamento interno con el fin de mejorar o hacer más eficaz el servicio; asesorar jurídicamente a las unidades administrativas del registro en las consultas que le sean formuladas; intervenir, en representación del Registro, en todos los juicios en que la institución sea parte; formular denuncias y querellas y acudir ante toda clase de autoridades en defensa de sus intereses; ejercer la representación del director en jefe del registro en los asuntos contenciosos, rendir informes previos y justificados e interponer los recursos procedentes en los términos de la Ley de Amparo (artículo 13 del reglamento interno).

Por último, la Dirección General de Catastro Rural tendrá las siguientes atribuciones: verificará que los planos que sean objeto de inscripción en el

<sup>348</sup> Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de abril de 1993.

registro, cumplan, en su caso, con las normas técnicas que emita el propio registro; elaborará, en su caso, los planos generales de ejidos y comunidades; llevará el control, a nivel nacional de los planos que deba salvaguardar el registro; llevará a nivel nacional, la clasificación geográfica de la ubicación de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de las sociedades mercantiles o civiles, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso (artículo 14 del reglamento interior).

Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él (artículo 6 del reglamento interior).

### *La procuración de la justicia agraria*

Como antecedente inmediato de la Procuraduría Agraria encontramos a las Procuradurías de Asuntos Agrarios para el Asesoramiento Gratuito, las cuales fueron creadas por decreto del Ejecutivo durante el mandato del presidente Adolfo Ruiz Cortines<sup>349</sup>.

Dichas procuradurías estaban integradas por una oficina coordinadora dependiente directamente del Departamento Agrario (antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria).

Estas procuradurías tenían como funciones primordiales activar, promover y gestionar la tramitación de expedientes; asesorar gratuitamente, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas; representar a los campesinos en cualquier juicio en que fueren parte y en relación con cuestiones agrarias, entre otras.

Como podemos ver, dichas procuradurías no tenían carácter autónomo sino que dependían del Departamento Agrario.

Con la reforma a la fracción XIX del artículo 27 constitucional del 3 de febrero de 1983, se reconoce la obligación por parte del Estado de "apoyar la asesoría legal de los campesinos"; creemos que esta reforma vislumbra la creación de un órgano más autónomo que se encargará de asesorar a los campesinos en las gestiones que éstos necesiten.

Siendo secretario de la Reforma Agraria el licenciado Rafael Rodríguez Barrera, se modificó, mediante acuerdo<sup>350</sup>, la estructura orgánica de las delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que estuviesen acordes con el Programa de Descentralización Administrativa de la Admi-

349 Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de agosto de 1953.

350 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de octubre de 1986.

nistración Pública Federal, por la que pugnaba el entonces Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Dicho acuerdo tenía por objeto otorgar a las delegaciones agrarias los recursos necesarios para una atención expedita de los servicios en los lugares que se requerían.

Las delegaciones agrarias estaban integradas de la siguiente manera:

1. Delegado;

a) Comité de Programación, Presupuestación y Evaluación;

b) Unidad de Asuntos Jurídicos;

2. Subdelegación de Asuntos Agrarios;

3. Subdelegación de Organización y Desarrollo Agrario;

4. Subdelegación Especial de Bienes Comunales, en su caso;

5. Procuraduría Social Agraria;

6. Instituto Estatal de Capacitación Agraria;

7. Promotorías Agrarias.

Dicho acuerdo en su punto cuatro, establecía: En cada delegación agraria habrá un procurador social agrario que tendrá a su cargo el asesoramiento gratuito a los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes, y en general procurar que las acciones agrarias que se realicen en la delegación se apeguen a las normas jurídicas vigentes. Para el desarrollo de sus funciones el procurador social agrario no dependerá jerárquicamente del delegado.

Como se observa, este acuerdo otorga una mayor autonomía a los procuradores sociales agrarios.

### *C. Procuraduría Agraria*

La reforma al artículo 27, de 6 de enero de 1992, dispuso en el último párrafo de la fracción XIX el fundamento para la creación de la Procuraduría Agraria, al determinar: "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria".

Indudablemente la importancia que otorga nuestra ley fundamental a la Procuraduría Agraria la convierte en un órgano de especial relevancia.

En la nueva Ley Agraria el título séptimo fue dedicado al establecimiento de la Procuraduría Agraria, concebida como un organismo descentralizado de la administración pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 134).

La procuraduría cumple funciones de servicio social, defensa y promoción de los intereses campesinos, en papeles distintos de árbitro, interlocutor y avenidor; también defiende derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores, pequeños propietarios, vecindados, jornaleros agrícolos y poblados (artículo 135 de la Ley Agraria).

Asimismo, tiene atribuciones de coadyuvancia, asesoría, conciliación en controversias, prevención y denuncias de violaciones a la normatividad agraria, emisión de recomendaciones, proposición de medidas de seguridad jurídica; también le corresponde denunciar a funcionarios agrarios que incumplan obligaciones o responsabilidades; inspección y vigilancia; investigación y denuncias de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras; asesorías y representación para regularizar y titular derechos agrarios; y denuncia de irregularidades y hechos estimados delictuosos (artículo 136 [Idem]).

Como atribuciones complementarias de la procuraduría, el artículo 4 de su reglamento interior prescribe las de asesorar a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos en los contratos, convenios y otros actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, cesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios; orientar a los ejidos, comunidades y pequeños propietarios, en forma individual o colectiva y, en su caso, gestionar en su nombre ante las dependencias de la administración pública federal para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones que requieran para la obtención y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan; vigilar el respeto al fondo legal del ejido cuidando su conservación; actuar como árbitro-dictaminador cuando sea designado; emitir el dictamen sobre terminación del régimen ejidal; emitir su opinión sobre proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades; y vigilar el cumplimiento del derecho de preferencia del núcleo de población, ejidal o comunal y de los ejidatarios y comuneros para recibir tierra en pago de su haber social, en los casos de liquidación de sociedades.

Cabe destacar que la procuraduría tiene una faceta conciliadora que será determinante para prevenir conflictos, propiciando un ambiente de seguridad jurídica y paz productiva que encauce las energías económicas de los productores rurales.

Las atribuciones de coadyuvancia, asesoría, conciliación, prevención y denuncias de violaciones a la normatividad agraria, la emisión de recomen-

daciones y la atribución del procurador agrario que hacen notar al Tribunal Superior Agrario las contradicciones de tesis de los tribunales unitarios, así como el informe anual que el procurador debe presentar al Presidente de la República, sobre los asuntos resueltos y en trámite, como de recomendaciones formuladas y sus efectos, y las facultades que el artículo 11 fracción III; del reglamento interior, concede al subprocurador general para proponer al procurador las recomendaciones que estime necesario formular a las autoridades y dar seguimiento a las que se formulen así como promover previa instrucción del procurador las denuncias por responsabilidad en que incurran las autoridades remisas, dan a la Procuraduría Agraria la naturaleza de un *ombudsman sui generis*.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas técnicas:

- Procurador Agrario;
- Subprocurador General;
- Visitadores Especiales;
- Coordinación General de Programas Prioritarios;
- Secretario General;
- Unidad de Comunicación Social;
- Unidad Coordinadora de Delegaciones;
- Unidad de Contraloría Interna;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Quejas y Verificación;
- Dirección General de Conciliación Arbitraje y Servicios Periciales;
- Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario;
- Dirección General del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos;
- Dirección General de Programas Especiales;
- Dirección General de Estudios Agrarios;
- Dirección General de Programación y Organización;
- Dirección General de Administración;
- Delegaciones;
- Consejo Consultivo.

El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (artículo 142), y deberá satisfacer los siguientes requisitos (artículo 140):

I. Ser mexicano, mayor de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Contar con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias; y

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal.

El secretario general y los subprocuradores tendrán que cumplir los requisitos consagrados en las fracciones I y III, además estos últimos, deberán poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de dos años, cédula profesional de licenciado en derecho y una práctica profesional de dos años.

El subprocurador general y el secretario general, también serán nombrados por el Presidente de la República, sólo que éstos a propuesta del secretario de la Reforma Agraria.

El procurador agrario actuará como representante legal; de la procuraduría dirigirá y coordinará las funciones de la misma; nombrará y removerá al personal y determinará sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración; creará unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la institución de acuerdo con el presupuesto, le corresponderá expedir los manuales de organización y procedimientos y dictará normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la Procuraduría Agraria (artículo 144 de la Ley Agraria).

Además, el artículo 9 de su reglamento interior contempla como funciones complementarias de la procuraduría las relativas a la asesoría y orientación para la organización de los campesinos entre sí y con particulares y sociedades en los términos que establece la ley, guardando congruencia con las finalidades sociales y económicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Propia ley consignan en beneficio de aquéllos, también asesorará a los ejidos y comunidades en los actos jurídicos que celebren entre sí o con terceros; recibirá, desahogará y turnará las quejas que presenten los campesinos u organizaciones de éstos respecto de los actos que violen sus derechos agrarios; entre otras.

El subprocurador general y el de la Coordinación General de Programas Prioritarios tendrán las siguientes atribuciones: emitirán la normatividad respecto a las atribuciones encomendadas a las unidades administrativas de su adscripción; participarán en la elaboración de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos a solicitud del procurador; diseñar, establecer y operar un sistema de control relativo al registro de denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y en general de las instancias y documentación en que la procuraduría intervenga

en la esfera de sus atribuciones; poner en práctica el servicio de atención campesina, así como llevar a cabo las investigaciones que se deriven de quejas y denuncias de los sujetos agrarios; orientar y promover las formas más adecuadas de organización de los campesinos y núcleos entre sí y con personas y entidades particulares; autorizará el dictamen de terminación del régimen ejidal, entre otras (artículo 12 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria).

Al secretario general corresponderá realizar las tareas administrativas de la procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del procurador (artículo 145 de la Ley Agraria), así como las señaladas en el artículo 14 del reglamento interno de la Procuraduría Agraria.

Una figura que nos parece importante de mencionar dentro de la Procuraduría Agraria es el Consejo Consultivo que es el órgano de opinión y consulta de la misma.

Dicho consejo estará integrado por representantes honorarios de los sectores público, social y privado, a través de las organizaciones nacionales de productores y los especialistas en cuestiones agrarias que se estimen necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El Consejo Consultivo podrá establecer filiales permanentes de carácter regional o estatal e invitará a representantes de las organizaciones locales para atender los asuntos que se plantee en las entidades federativas (artículo 31 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria).

Dicho consejo ejercerá funciones de asesoría interna, respecto a los asuntos que estimen esenciales a la Institución, y a las que el procurador les plantee y las recomendaciones que emita serán atendidas por las áreas responsables a través del Procurador (artículo 32 del mismo reglamento interior).

#### *D. Tribunales agrarios*

La creación de tribunales agrarios fue planteada por primera vez en el Plan de Ayala de 1911, que en su artículo 60, establecía: "las tierras usurpadas por los hacendados... entrarán en posesión de los pueblos y ciudadanos que tengan su título correspondiente... y los usurpadores que se consideren con derecho sobre ellos lo deducirán ante los *tribunales especiales* que se establezcan al triunfo de la revolución".

En el mismo sentido se pronunció Juan Sarabia durante la Legislatura XXVI, en la que propuso adicionar y reformar los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 1857, los cuales contenían la inquietud de "establecer *tribunales federales de equidad* para decidir en breve mediante el decreto correspondiente las indemnizaciones a costa del erario público y a favor de terceros de buena fe, cuando demostraban el despojo que hubiesen sufrido los pueblos y grupos indígenas o pequeños propietarios"

Sin embargo, estas ideas nunca llegaron a cristalizarse, pues la Ley del 6 de enero de 1915 y más tarde la Constitución de 1917 establecieron autoridades de carácter administrativo para que conocieran de los conflictos relativos a la tenencia de la tierra.

Por su parte, el doctor Héctor Fix-Zamudio destaca: "el establecimiento de los tribunales agrarios es una de las cuestiones a la que nos conduce forzosamente la evolución del derecho mexicano, en el cual la resolución de los conflictos agrarios de carácter social está encomendada a autoridades administrativas, que no obstante realizar funciones jurisdiccionales, no están organizadas judicialmente".

Asimismo coincide con el procesalista uruguayo Gelsi Bidart en que "son los órganos judiciales los que están especialmente preparados, por sus estudios y experiencia, para resolver los conflictos de materia agraria, aun aquellos que aparentemente tienen carácter técnico, ya que el problema básico sigue siendo jurídico"<sup>351</sup>.

Diego Valadés<sup>352</sup> sostiene que "un avance de gran importancia en el establecimiento de una magistratura agraria dentro del Poder Ejecutivo, se registra en 1934 cuando se reforma el artículo 27 constitucional para incluir el contenido de la Ley del 6 de enero de 1915"; por efectos de esa reforma constitucional se crean "una dependencia directa del Ejecutivo Federal (Departamento de Asuntos Agrarios) encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución [y] un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".

En el primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la Ciudad de México en julio de 1945, se advirtió una fuerte tendencia para

351 Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, tomo XIII, octubre-diciembre México, 1963, p. 932.

352 Valadés, Diego, *La Constitución reformada 1921-1977. Los derechos del pueblo mexicano. Historia Constitucional*. Tomo II. Manuel Porrúa, México, 1979, p. 217.

estructurar judicialmente a las autoridades agrarias, y al respecto Antonio Ortiz Mena, delegado de la Procuraduría General de la República planteó

la creación de un Tribunal Federal Agrario, y que fuesen las Comisiones Agrarias Mixtas las que actuaran como órganos instructores y que los fallos de dicho tribunal sólo serían revisables por el Presidente de la República, pero en casos muy limitados <sup>353</sup>.

Leopoldo Flores Zavala y Raúl Díaz Thomé recomendaron a su vez la supervisión de toda injerencia de las Comisiones Agrarias Mixtas y de los gobernadores de los estados, pues en su concepto se debía centralizar la justicia agraria <sup>354</sup>.

Respecto de estos comentarios —sostiene Fix-Zamudio— aunque se quedaron a medio camino en cuanto a la organización correcta de la justicia agraria, de cualquier manera tenían el gran acierto de pedir la supresión de la injerencia de las autoridades locales, que como dice Mendieta y Núñez refiriéndose a los gobernadores de los estados, introducen, en muchos casos, elementos políticos en un procedimiento que debe ser estrictamente jurídico. Sin embargo, no coincide en atribuir al Presidente de la República la función de control de la constitucionalidad de la reforma agraria, que corresponde a la justicia de la unión en los términos del artículo 103 de la carta fundamental <sup>355</sup>.

En 1975, a fin de encomendar la materia agraria a una dependencia político-administrativa, del departamento fue transformado en Secretaría de Estado.

Desde 1979, en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Jalapa, Veracruz, el doctor Gonzalo Armienta Calderón, sostenía que debía instituirse un nuevo sistema de justicia agraria de carácter federal, que comprendiera:

1. Tribunales especializados ubicados dentro de la esfera administrativa pues por la complejidad técnica que reviste a la materia y por su carácter político, sería inconveniente ubicarlo dentro de la órbita del Poder Judicial.
2. Los tribunales agrarios deberán constituir un sistema que puede

353 Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 933.

354 *Ibid.*, p. 935.

355 *Ibid.*, p. 933.

consistir en salas regionales que se integrarían en forma colegiada para resolver los litigios entre los administrados y la administración.

3. Los magistrados integrantes de las salas deberán ser designados por el jefe del Ejecutivo con ratificación del Senado, durando en el ejercicio de su encargo seis años, los cuales deberán contar con las garantías indispensables para asegurar su autonomía e independencia.

4. Los tribunales agrarios para cumplir con su cometido tendrán que ser órganos dotados de plena jurisdicción<sup>356</sup>.

En 1983, durante la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, que encabezara la Procuraduría General de la República por instrucciones del entonces Presidente de la República licenciado Miguel de la Madrid, y cuya Comisión de Justicia Agraria era presidida por el propio doctor Armienta, se concluyó, respecto de los tribunales agrarios, que: "existe consenso de su necesaria instauración para resolver tanto los conflictos sobre derechos agrarios individuales como entre ejidos y comunidades, así como entre estos últimos y pequeños propietarios".

Asimismo, se dijo que el procedimiento ante los Tribunales Agrarios debía ser expedito y uninstancial, en el que previeran los principios de economía procesal, ausencia de recursos, brevedad en los plazos e inmediatez<sup>357</sup>.

Un paso importante en este sentido es la reforma del artículo 27 constitucional de 3 de febrero de 1983, en el que se adicionó la fracción XIX que señala: "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 ascesoría legal de los campesinos."

Esta reforma, aunque resuelve una demanda permanente de los campesinos, en cuanto a la duración de sus juicios, es insuficiente pues no contiene el establecimiento de tribunales agrarios, pero, creemos, sienta las bases para su creación.

De ahí que consideremos que la reforma al artículo 27 constitucional de 6 de enero de 1992 introdujo una innovación de gran importancia: la creación de los tribunales agrarios.

<sup>356</sup> Armienta Calderón, Gonzalo, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el Derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 116, tomo XXX, mayo-agosto, México, 1980.

<sup>357</sup> Conclusiones y recomendaciones de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, 8 de agosto de 1983, PGR.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma señala como objetivo primordial

llevar justicia y libertad al campo... [Y] para garantizar la impartición de justicia y la definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional, en la fracción VII, tribunales federales agrarios de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Como vemos, la iniciativa proponía que fuese en la fracción VII en donde se encontrara el fundamento constitucional de los tribunales agrarios. Sin embargo, durante el debate en la Cámara de Diputados, el diputado Amador Rodríguez Lozano, del Partido Revolucionario Institucional, propuso que no fuese en esta fracción en donde estuviese su fundamento, sino en la fracción XIX, ya que en ésta se encuentra lo referente a la justicia agraria<sup>358</sup>.

La fracción XIX señala: "para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue discutida y aprobada en el Senado, como cámara de origen, y el pleno la Cámara de Diputados la aprobó el 23 de febrero de 1992.

La composición de la jurisdicción agraria federal contempla (artículo 2):

- a) Un Tribunal Superior Agrario, y;
- b) Tribunales Unitarios

### E. Tribunal Superior Agrario

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios y un supernumerario, uno de los cuales lo presidirá (éste será nombrado por el propio tribunal y durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto). Dicho tribunal tendrá su sede en el Distrito Federal y los tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario, cada uno (fracción XIX del artículo 27

<sup>358</sup> Diario de debates de la reforma al artículo 27 constitucional. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, año I, núms. 14 y 15, pp. 1351-1712; 4, 5 y 6 de diciembre de 1991.

constitucional y artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

El Tribunal Superior Agrario conocerá del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios que se refieran a: 1) conflictos por límites de tierras; 2) restitución de tierras 3) juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias. También de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios, de los impedimentos y excusas de los magistrados tanto del tribunal superior como de los unitarios; establecer precedente y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias; conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio tribunal superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos, y de los demás asuntos que las leyes le confieran, así como aquellos que por su importancia lo ameriten (artículos 9 y 10).

Las resoluciones tomadas por el tribunal superior serán tomadas por unanimidad o mayoría de votos, y para que sesione válidamente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberá estar el presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate (artículo 7o.).

Asimismo tendrá las atribuciones siguientes: conocerá de las licencias a los magistrados, determinará cuando el supernumerario deberá suplir la ausencia de algún magistrado y, por lo que toca a los tribunales unitarios, cuál de los supernumerarios suplirá al magistrado ausente; fijará y cambiará de adscripción a los magistrados de los tribunales unitarios; de igual forma nombrará a los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, los cesará, y suspenderá en sus funciones, aceptará sus renunciaciones, resolverá todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos, así como conceder licencias. También tendrá que aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; conocerá de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinará las sanciones administrativas que deban aplicarse en caso de responsabilidad; será quien apruebe el reglamento interno de los tribunales agrarios y las disposiciones necesarias para su buen funcionamiento (fracciones III a XI, artículo 8).

Indudablemente, una figura importante en los órganos jurisdiccionales es el presidente, pues es él quien representa a dicho órgano, le corresponde: a) tramitar los asuntos administrativos de la competencia del tribunal superior; b) autorizar en unión con el secretario general de acuerdos, las actas que contengan las deliberaciones y acuerdos del tribunal superior, y firmar los

engroses de las resoluciones del propio tribunal; *c*) turnar entre los magistrados los asuntos de la competencia del tribunal, cuando estime necesario oír su parecer para acordar algún trámite o para que formule el proyecto de resolución que deberá ser discutido por el tribunal; *d*) dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales; *e*) comisionar a los magistrados supernumerarios para la práctica de visitas a los tribunales unitarios; *f*) designar secretarios auxiliares de la presidencia; *g*) presidir las sesiones y dirigir los debates en las sesiones; *h*) comunicar al Ejecutivo federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento, entre otras (artículo 11).

Para ser magistrado se deben reunir los siguientes requisitos (artículo 12):

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos, y contar con treinta años cumplidos el día de su designación;

II. Ser licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la designación.

III. Comprobar una práctica profesional mínima de cinco años; y

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El territorio de la República se dividirá en distritos que determinará el Tribunal Superior, hasta la fecha en número de treinta y cuatro cuyas sedes se ubican en:

Distrito uno, en Aguascalientes, capital del estado de Aguascalientes (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito dos, en Mexicali, Baja California (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de agosto de 1992).

Distrito tres, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1992).

Distrito cuatro, en Tapachula, Chiapas (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1992).

Distrito cinco, en Chihuahua, capital del estado de Chihuahua (*Diario Oficial de la Federación* de 24 de agosto de 1992).

Distrito seis, en Saltillo, Coahuila (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1992).

Distrito siete, en Torreón, Coahuila (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito ocho, en México, Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1992).

Distrito nueve, en Toluca, estado de México (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de agosto de 1992).

Distrito diez, en Naucalpan, Estado de México (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito once, en Guanajuato, estado de Guanajuato (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito doce, en Chilpancingo, Guerrero (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de agosto de 1992).

Distrito trece, en Chilpancingo, Guerrero (*Diario Oficial de la Federación* de 22 de febrero de 1993).

Distrito catorce, en Pachuca, Hidalgo (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito quince, en Guadalajara, Jalisco (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1992).

Distrito dieciséis, en Guadalajara, Jalisco, comprende también parte del estado de Colima (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1992).

Distrito diecisiete, en Morelia, Michoacán (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1992).

Distrito dieciocho, en Cuernavaca, Morelos (*Diario Oficial de la Federación* de 11 de agosto de 1992).

Distrito diecinueve, en Tepic, Nayarit (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1992).

Distrito veinte, en Monterrey, Nuevo León (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto de 1992).

Distrito veintiuno, en Oaxaca, Oaxaca (*Diario Oficial de la Federación* de 5 de agosto de 1992).

Distrito veintidós, en Tuxtepec, Oaxaca (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1992).

Distrito veintitrés, en Huajuapán de León, Oaxaca (*Diario Oficial de la Federación* de 26 de agosto de 1992).

Distrito veinticuatro, en Puebla, Puebla (*Diario Oficial de la Federación* de 13 de agosto de 1992).

Distrito veinticinco, en San Luis Potosí, San Luis Potosí (*Diario Oficial de la Federación* de 11 de agosto de 1992).

Distrito veintiséis, en Culiacán, Sinaloa (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1992).

Distrito veintisiete, en Guasave, Sinaloa (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito veintiocho, en Hermosillo, Sonora (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito veintinueve, en Villahermosa, Tabasco (*Diario Oficial de la Federación* de 5 de agosto de 1992).

Distrito treinta, en Ciudad Victoria, Tamaulipas (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1992).

Distrito treinta y uno, en Jalapa, Veracruz (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de agosto de 1992).

Distrito treinta y dos, en Tuxpan, Veracruz (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1992).

Distrito treinta y tres, en San Andrés Tuxtla, Veracruz (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de agosto de 1992).

Distrito treinta y cuatro, en Mérida, Yucatán (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1992).

En cada uno de los distritos se establecerá el número de tribunales unitarios que el tribunal superior determine (artículo 5).

#### F. Tribunales unitarios

Los tribunales unitarios conocerán por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a su competencia (artículo 8, 1er.párrafo).

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer: *a)* de las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstas con pequeños propietarios o sociedades; *b)* de la restitución de tierras y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales; *c)* de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; *e)* de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; *f)* de controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros poseionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población; *g)* de las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; *h)* de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 constitucional; *i)* de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria en perjuicio de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolos; *j)* de los negocios

de jurisdicción voluntaria; k) los demás asuntos que determinen las leyes (artículo 18).

En la jurisdicción agraria no son recusables los magistrados ni los secretarios de acuerdos, pero de conformidad con el artículo 28 de la ley: "tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos" cuando se presente alguna de las causas previstas en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (esta ley es aplicable supletoriamente de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Agraria).

Nosotros pensamos que para darle un impulso importante a la reforma agraria, la justicia agraria debe de funcionar, y funcionar bien, porque uno de los aspectos torales en el campo es precisamente la certeza y la seguridad jurídica con que deben de contar todos los actores agrarios, los ejidatarios, los comuneros los pequeños propietarios y ahora también los capitalistas que van a intervenir en el campo.

El abatimiento del rezago agrario fue una condición *sine qua non* para la creación de los tribunales agrarios, que en lo sucesivo tendrán a su cargo parte importante de la justicia agraria en el ejercicio irrestricto de la función jurisdiccional.

Los tribunales han recibido ese rezago para decir la última palabra, pero la última palabra apegada a derecho. Creemos que las presiones políticas de manera alguna deberán afectar los fallos de los tribunales. Las sentencias que dicten tendrán que ser imparciales, objetivas, razonadas y sobre todo jurídicas; pues el actuar de manera superficial llevará nuevamente a otro tipo de rezago en el campo.

Por ello, "cada juzgador, cada magistrado, cada auxiliar de la justicia deberá ser, como el que más, un hombre justo. De él depende, caso por caso, día tras día, la vigencia del Estado de derecho. Y con ésta le respetabilidad del Estado"<sup>359</sup>.

En este orden de ideas cabe destacar que a poco más de nueve meses del inicio de sus actividades, el Tribunal Superior Agrario ha recibido del Cuerpo Consultivo Agrario 1710 asuntos, de éstos ha examinado y definido 1229 (hasta el 31 de mayo de 1993) de los cuales tuvieron resultado positivo 550 y negativo 586. En el resto de los asuntos, el Tribunal Superior Agrario, se declaró incompetente.

<sup>359</sup> García Ramírez, Sergio, *La tierra, tema de México*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1993, p. 10.

Esto ha beneficiado a más de 12,000 familias campesinas, a quienes se les ha dotado de 250,000 hectáreas <sup>360</sup>.

Esto nos permite observar el futuro del campo con gran esperanza, pero no acaba con el recelo, producto de las amargas experiencias que a lo largo de nuestra historia han sufrido los campesinos mexicanos. Para erradicarlas, será necesario trabajar con perseverancia y actuar con firmeza y apego a la ley. De la "estatura moral" de los tribunales depende el prestigio de la justicia agraria y la confianza en ella de todos los mexicanos.

<sup>360</sup> Datos proporcionados por el Tribunal Superior Agrario.

## CONCLUSIONES

El final del proceso de investigación en el presente trabajo nos ha llevado a presentar las siguientes conclusiones

*Primera.* En el Derecho comparado hay dos corrientes sobre el objeto del Derecho agrario, a saber: una que señala que su objeto es la tierra, y otra que sostiene que es la empresa agrícola. Nosotros, al igual que la doctrina mexicana, nos adherimos a la corriente que señala que la tierra es el objeto de nuestra materia, pues el Derecho agrario no sólo regula la tenencia de la tierra sino también las formas de organización para el mejor aprovechamiento de la producción agrícola.

*Segunda.* Respecto a la ubicación del Derecho agrario, la doctrina también está dividida. Por una parte hay un grupo de tratadistas que lo ubica en el derecho público, y otro en el derecho privado, basándose en la doctrina clásica. Sin embargo hay un tercer grupo que parte de la teoría tripartita y lo ubica dentro del derecho social, (teoría que reconoce la doctrina mexicana) corriente a la cual nos sumamos, pues el Derecho agrario es un derecho protector de un grupo social bien determinado, considerado débil, que son los campesinos. A pesar de las recientes reformas al artículo 27 constitucional que si bien termina con el reparto agrario, el Derecho agrario no pierde por ello su carácter tutelar, pues la reforma crea nuevas instituciones protectoras para los campesinos como son la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

*Tercera.* Si bien durante la época colonial se inicia la concentración de la tierra en manos de los españoles y de la Iglesia, el latifundio laico no se produce sino hasta que se le reparte a los soldados conquistadores. Esta injusta distribución de la tierra, los despojos de los terrenos comunales y los sistemas de explotación inhumana que existían durante la colonia, fueron —consideramos— las principales causas de la revolución de independencia

en México; por ello tanto Hidalgo como Morelos contemplaron en sus programas políticos postulados agrarios con el fin de obtener el apoyo campesino. Esto ha llevado a que sean considerados precursores del agrarismo mexicano. Asimismo, la situación en la que vivían los indígenas nos explica por qué el gobierno realista emitiera leyes para el reparto de tierras al inicio de la guerra de independencia, y que ya en los años del México independiente los gobernantes conservaran la concentración territorial surgida durante la colonia, provocada por el asentamiento de los españoles en los pueblos indígenas, pues consideraron que el problema agrario podía resolverse mediante la colonización de terrenos eriazos. Sin embargo, la concentración de la propiedad rústica por parte de la Iglesia en perjuicio de la economía nacional, originó que surgiera un movimiento dentro de la sociedad para que sus tierras fueran expropiadas y así estuvieran dentro del comercio. Este proceso se consolidaría con el triunfo de la revolución de Ayutla —agosto de 1855— y se manifestaría con la promulgación de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.

*Cuarta.* La Ley de Desamortización (1856) incorporada a la Constitución de 1857 y más tarde con la Ley de nacionalización de los bienes del clero —12 de julio de 1859—, consumaron el triunfo liberal sobre el poder político y económico de la Iglesia; sin embargo, una consecuencia negativa de la Ley de Desamortización y la Constitución de 1857 fue negarles personalidad jurídica a las comunidades indígenas, provocando con ello el despojo de sus tierras y la formación de grandes latifundios laicos. Las leyes juaristas sobre terrenos baldíos y más tarde, durante el porfiriato la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras (15 de diciembre de 1883) establecerían las bases jurídicas para el despojo de tierras a los campesinos, que alcanzó el clímax durante la dictadura porfirista, que consolidó y fortaleció a los grandes latifundios.

*Quinta.* Durante el porfiriato los campesinos tuvieron que trabajar como peones en situaciones miserables, en las tierras que habían sido suyas, ésta fue una de las causas que motivaron el estallido de la Revolución Mexicana, lo cual quedó de manifiesto en los planes revolucionarios, pues en la mayoría de ellos se contempla la devolución de las tierras a los campesinos injustamente despojados. En el transcurso de la Revolución, los grupos revolucionarios dictaron leyes agrarias que establecían normas para la restitución y el reparto de tierras, con el fin de obtener el apoyo de los campesinos. Al triunfo de ésta se convocó a un Congreso Constituyente con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la revolución. Fue don

Venustiano Carranza quien envió el proyecto de ley para reformar el artículo 27 constitucional. Sin embargo, dicho proyecto no satisfizo a todos los diputados constituyentes, representantes de todas las diversas corrientes populares que lucharon en el movimiento armado; de la iniciativa del jefe de ejército constitucionalista, se tomaron sólo algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose así un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servido para orientar el programa de reforma agraria surgida de la Revolución Mexicana.

*Sexta.* Durante los primeros gobiernos posrevolucionarios (Obregón y Calles) el artículo 27 constitucional que había reconocido a la Ley de 6 de enero de 1915 como Ley constitucional, había encontrado muchas dificultades técnicas en su ejecución, pero sobre todo su inaplicación se debió a la actitud de dichos gobernantes, pues su visión era la creación de la pequeña propiedad y no de la propiedad ejidal. El ejido, tanto para Obregón como para Calles, era sólo una forma transitoria hacia la pequeña propiedad. La presión de los grupos campesinos para que la reforma agraria continuara se vio reflejada en la candidatura de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República y en la elaboración del plan sexenal por parte del Partido Nacional Revolucionario.

*Séptima.* La política agraria del cardenismo llevó a cabo plenamente los postulados de la revolución respecto a la reforma agraria, pues durante este periodo se realizó el mayor reparto de tierras en la historia del país, estableciéndose así las bases del desarrollo económico del futuro de México. Con él, el ejido se convierte en el eje de la producción agrícola del país.

*Octava.* Los gobiernos poscardenistas encabezados por Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines detuvieron el impulso de la reforma agraria en cuanto al reparto de tierras. El ejido dejaría de tener un lugar privilegiado pues la atención se centraría en la pequeña propiedad considerada como la única forma de producción más idónea para lograr una mayor productividad en el campo.

*Novena.* A su vez, los gobiernos de López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz retomaron nuevamente la política de los repartos agrarios, pero a diferencia de la política cardenista que afectó los grandes latifundios, estos gobiernos iniciaron el reparto de tierras nacionales a los campesinos que carecían de ellas.

*Décima.* El gobierno de Luis Echeverría no sólo continuó con el reparto agrario, sino que trató de establecer bases, tanto jurídicas como económicas, para que el ejido se convirtiera nuevamente en la base de la producción

agrícola, pues instituyó nuevas formas de asociación para elevar la productividad en el agro. Sin embargo, el presidente José López Portillo terminó con la política agrarista basada en el reparto de tierras, pues su meta es buscar formas de asociación entre los productores, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, con el fin de alcanzar la tan anhelada productividad. Por su parte, la política agraria de Miguel de la Madrid estuvo marcada por el inicio de la crisis económica. Aunque se realizaron repartos agrarios, éstos no eran el fin de su política hacia el campo; él sólo continuó en lo económico con lo ya iniciado por su antecesor, siendo lo más relevante durante su periodo las reformas constitucionales para volver la justicia agraria más pronta y expedita.

*Décima primera.* Bajo dichos antecedentes se cifra la reforma del artículo 27 constitucional, cuyas causas fueron la crisis en la producción agrícola y el aumento constante en la importación de alimentos, provocada por la escasa productividad en el campo. De ahí que el objetivo de la reforma sea aumentar la producción y la productividad en el agro, con el fin de elevar el nivel de vida de los campesinos, así como revertir los efectos negativos del minifundio con el fin de lograr la soberanía alimentaria.

*Décima segunda.* En la nueva regulación agraria el ejido pierde su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, por lo cual el campesino puede transmitir sus derechos parcelarios a ejidatarios del mismo ejido. Asimismo, se le permite cambiar al régimen de propiedad privada, con el fin de dar una mayor movilidad a la propiedad rústica. Con respecto a la comunidad, ésta se regirá por las disposiciones legales del ejido, pero la ley señala que la comunidad conserva su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Sin embargo también se autoriza a los comuneros a asociarse con los particulares y a cambiar su régimen a propiedad ejidal, lo cual sujeta a la comunidad, al igual que al ejido, a las disposiciones de la pequeña propiedad.

*Décima tercera.* La reforma del artículo 27 constitucional, atendiendo a las demandas de un sector de la sociedad, establece la protección a la integridad de las tierras de los indígenas, precepto acorde con el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, que señala el respeto de las costumbres, usos y prácticas de los grupos autóctonos con el fin de respetar el derecho a conservar su identidad. Asimismo, aumenta la protección a la pequeña propiedad al dar por concluido el reparto agrario y al señalar que en caso de que los pequeños propietarios excedan los límites de la pequeña propiedad sólo se les obligará a vender su excedente, recibiendo el beneficio de la venta.

*Décima cuarta.* El punto más controvertido de la reforma al artículo 27 constitucional es el que se refiere al fin del reparto agrario, considerado por mucho tiempo como un dogma de la ideología de la Revolución Mexicana. Sin embargo, se dice que este principio ya no tenía razón de ser pues sólo daba falsas expectativas a los campesinos solicitantes de tierras. El que no existan tierras que repartir es doloroso, pero es una realidad que hay que aceptar. Nosotros concluimos que el fin del reparto agrario no termina con los postulados básicos de la Revolución Mexicana sino que sólo se transforma para poder llevar la justicia social al campo mexicano, para propiciar al campesino un mínimo de seguridad jurídica y de seguridad económica.

*Décima quinta.* Finalmente agruparemos las innovaciones más significativas en la reforma del artículo 27 constitucional, que son: *a)* La autorización de sociedades mercantiles por acciones en el campo, las cuales podrán ser propietarias de terrenos rústicos; *b)* Las asociaciones entre particulares con ejidatarios o comuneros a través de contratos de arrendamiento y aparcería; *c)* la creación de la Procuraduría Agraria, cuya función primordial es la protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y *d)* el establecimiento de Tribunales Agrarios con el fin de hacer la justicia agraria más expedita, pero sobre todo para garantizar la legalidad y el Estado de Derecho en el campo.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CAMIN, Héctor, *Después del milagro*, Ed. Cal y Arena, México, 1989.

\_\_\_\_\_, *La frontera nómada*, SEP/Siglo XXI. México, 1985.

AGUILERA GOMEZ, Manuel, *La reforma agraria en el desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, México, 1969.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, Ponencia "La nueva justicia agraria", presentada para el II curso de actualización jurídica, en el IJJ/UNAM, Enero, 1993.

\_\_\_\_\_, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el Derecho Mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 116, Tomo XXX, mayo-agosto, México, 1990.

BALLARIN MARCIAL, Alberto, *Derecho Agrario*, Editoriales de Derecho Unidas, España, 1980.

BLANCO MARTINEZ, Rosilda, *El pensamiento agrario en la Constitución de 1857*, Ed. Botas, México, 1957.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, y MADRAZO, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, IJJ/UNAM-DDF-PGJDF, México, 1992.

CABRERA, Luis, *La Revolución es la Revolución. Documentos*, Ediciones del Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 1977.

CALDERON ALZATI, Enrique, "Reflexiones en torno a la reforma del 27", Periódico *La Jornada*, 9 de diciembre 1991.

CALDERON, Jorge, *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Fundación Friedrich Newman/Facultad de Economía UNAM-Colegio Nacional de Economistas, A. C. México, 1991.

CALVA, José Luis, *La disputa por la tierra*, Ed. Fontamara, México, 1993.

CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1982.

CASANOVA, Ramón Vicente, *Derecho Agrario*, Colección Justitia et Jus, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1967.

CASO, Angel, *El Derecho Agrario*, Ed. Porrúa, México, 1950.

CASTRO MARROQUIN, Martín, *Derecho de registro*, Ed. Porrúa, México, 1962.

CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, (Tipología de productores del agro mexicano) Siglo XXI, México, 1982.

COLIN SANCHEZ, Guillermo, *Procedimiento registral de la propiedad*, Ed. Porrúa, México, 1979.

CHAVEZ PADRON, Martha, *El Derecho agrario en México*, Ed. Porrúa, México, 1983.

\_\_\_\_\_, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Ed. Porrúa, México, 1979.

CHIRINOS CALERO, Patricio, Discurso pronunciado en el LXXXI Aniversario de la Revolución Mexicana, Periódico *La Jornada* 21 de noviembre 1991.

CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, Ed. Dirección General de Bellas Artes, México, 1917. Traducción, J. Joaquín de Mora.

CORDOVA, Arnaldo, *La revolución y el Estado en México*, Ed. ERA, México, 1989.

\_\_\_\_\_, "A la sombra de la revolución", *Nexos*, núm. 125, marzo, 1988.

COSIO VILLEGAS, Daniel, *Historia general de México*, T. I, El Colegio de México, México, 1976.

COSSIO, José Lorenzo, *Como y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México*, México, 1911.

DE BUEN, Demófilo, *Introducción al estudio del Derecho civil*, Revista de Derecho privado, Madrid, 1932.

DE BUEN, Néstor, "Lo agrario y lo laboral". Periódico *La Jornada*, 24 de noviembre 1991.

DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, T. I, Ed. Porrúa, México, 1988.

DE LA PEÑA, Sergio, y MORALES IBARRA, Marcel, *Historia de la cuestión agraria*, (obra colectiva), Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1989.

DE SEMO, Giorgio, *Corso di Diritto Agrario*, Ed. Poligrafía Universitaria Firenze, Roma, 1937.

DE SOLANO, Francisco, *Cedulario de tierras, compilación de legislación agraria colonial 1497-1820*, IJ/UNAM, México, 1991.

DELGADO MOYA, Rubén, *El Derecho social del presente*, Ed. Porrúa, México, 1977.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 5, 6 y 7 de diciembre, año 1, No. 15, México 1991.

DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio, *La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata su caudillo*, México, 1960.

DIEGO, Roberto S. "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 Constitucional". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, año 2, núms. 5-6. mayo-diciembre. México, 1992.

DORTA DUQUE, Manuel, y Dorta Duque Ortiz, Manuel, *Derecho Agrario y proyecto de código cubano de reforma agraria*, Habana, Cuba, 1956.

ESCOBAR TOLEDO, Saúl, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, (obra colectiva), vol. 5. Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1990.

FABILA, Manuel E., *Cinco siglos de legislación agraria en México, 1493-1940*, Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, 1941.

FERRARA, Francisco, *Teoría de las personas jurídicas*, Ed. Reus, Madrid, 1929.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Derecho Mexicano", *Revista de la facultad de Derecho de México*, núm. 52, Tomo XIII, octubre-diciembre de 1963.

FLORESCANO, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, ERA/SEP, México, 1986.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1979.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, "El Derecho social". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XV. Núm. 59. julio-septiembre, México, 1965.

\_\_\_\_\_, *Derecho mixto y derecho procesal*, Escuela Nacional de Artes Gráficas, México, 1975.

\_\_\_\_\_, "La tierra, tema de México". Periódico *Ex-celsior*, 3 de febrero de 1993.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada, SEP/Siglo XXI*, México, 1986.

GARZA, Laura Elena, y GONZAGA, Marfa Lilia, "Vaquerías. proyecto piloto de la renovación agraria", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, año 2, núm. 5-6, mayo-diciembre, México, 1992.

GONZALEZ DE COSSIO, Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, T. I. INEHRM. México, 1978.

GONZALEZ GRAF, Jaime, "La reforma del campo mexicano", *Nexos* No. 167, noviembre, México, 1991.

GORDILLO, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", *Comercio Exterior*, Vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990.

\_\_\_\_\_, *El Leviatán rural y la nueva socialidad política*, Colegio de Michoacán/CONACYT, México, 1988.

GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, Ed. ERA, México, 1971.

HERNANDEZ, Luis, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Ed. Siglo XXI, México, 1992.

HORNE, Bernardino C., *Política agraria y regulación económica*, Ed. Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1978.

Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, revista *Crónica Legislativa*, Abril 1992.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

LAJOUS, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, UNAM, México, 1981.

Las Razones y las Obras, Crónica del sexenio 1982-1988. Presidencia de la República, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

LEMUS GARCIA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985.

LOPEZ PORTILLO, José, Revista *Proceso*, núm. 836, 9 de noviembre de 1992.

LUNA ARROYO, Antonio, "Luces y sombras de la reforma agraria mexicana en la historia y en la actualidad", *Anuario mexicano de historia del derecho*, T. III, IJ/UNAM, México, 1991.

\_\_\_\_\_, y ALCERREGA, Luis, *Diccionario de Derecho Agrario*, Ed. Porrúa, México, 1982.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, III, UNAM/DDF, México, 1990.

\_\_\_\_\_, "La adición al artículo 4o. constitucional en materia indígena", Ponencia presentada al II Curso de actualización jurídica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

MAGARIÑOS TORRES, Santiago, *El problema de la tierra en Méjico y la Constitución socialista de 1917*, Instituto de Derecho Comparado hispano-postugués-americano, Madrid, 1932.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, Ed. Porrúa, México, 1977.

MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Derecho Agrario*, Ed. Harla, México, 1987.

MEDINA, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la Revolución Mexicana*, Periodo 1940-1952, El Colegio de México, México, 1978.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, "El Derecho precolonial", *Enciclopedia Ilustrada Mexicana*, No. 7, México, 1937.

\_\_\_\_\_, *El Derecho social*, Ed. Porrúa, México, 1967.

\_\_\_\_\_, *El Sistema agrario constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1980.

\_\_\_\_\_, *El problema agrario de México*, Ed. Porrúa, México, 1978.

\_\_\_\_\_, *Introducción al estudio del Derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1966.

\_\_\_\_\_, *Monografía histórica, etnográfica y económica de los tarascos*, (obra colectiva) UNAM, México, 1940.

\_\_\_\_\_, *Monografía histórica, etnográfica y económica de los zapotecas*, (obra colectiva) UNAM, México, 1949.

MESTRINES, Francis, "La reforma al 27, transición a la vía "farmer" o a la agro-empresa", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, Año 2, núm. 5-6. mayo-diciembre, México, 1992.

MEYER, Jean, KRAUZE, Enrique, y REYES, Cayetano, *Historia de la Revolución Mexicana*, Ed. El Colegio de México, México, 1981.

MOGUEL, Julio, *Historia de la cuestión agraria*, (obra colectiva) Ed. Siglo XXI/CEHAM, vol. 9, México, 1990.

MONTALVO ORTEGA, Enrique, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, (obra colectiva) Vol. 4, Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1988.

MORA, José María Luis, *Obras sueltas*, París, 1857.

PELLICER, Olga, y REYNA, José Luis, *El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la Revolución Mexicana*, T. 22, El Colegio de México, México, 1978.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1989.

Planes de la Nación Mexicana, Cámara de Senadores/El Colegio de México, 1a. Ed. México, 1987.

PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M, "Justicia para las minorías étnicas", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, 1992.

Procuraduría General de la República, Consulta nacional sobre administración de justicia y seguridad pública, conclusiones y recomendaciones, México, D. F., 8 de agosto de 1983.

RADBRUCK, Gustavo, *Introducción a la filosofía del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

REYES HEROLES, Federico, "Razones", periódico *La Jornada*, 18 de noviembre 1991.

RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N, *Pandectas Hispano-Megicanas*, IJ/UNAM, México, 1991.

ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, Ed. FCE, México, 1972.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, 1945.

RUBIO, Blanca, "La vía campesina de producción y la privatización del ejido", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, año 1, núm. 3, septiembre-diciembre, México, 1991.

RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho agrario revolucionario*, IJ/UNAM, México, 1987.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *Producción y participación política en el campo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

\_\_\_\_\_, "Reformando al Estado", *Nexos*, núm. 148, abril, 1990.

SALINAS, Raúl, "El campo en México ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990.

SANZ JARQUE, Juan José, *Derecho agrario*, Ed. Fundación March, Madrid, España, 1975.

SILVA HERZOG, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria, exposición y crítica*, 1a. Ed. FCE, México-Buenos Aires, 1959.,

TELLO, Carlos, *La tenencia de la tierra en México*, IIS/UNAM, México, 1968.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1880-1891*, Ed. Porrúa, México, 1991.

TORRES, Blanca, *Hacia la utopía industrial, Historia de la Revolución Mexicana. Periodo de 1940-1952*, El Colegio de México, México, 1984.

VALADES, Diego, *La Constitución reformada 1921-1977, Los derechos del pueblo mexicano, Historia constitucional*, tomo II, Manuel Porrúa, México, 1979.

WARMAN, Arturo, "La colectivización en el campo: una crítica", *Cuadernos Políticos*, número 11 enero-marzo, 1977.

\_\_\_\_\_, *...Y venimos a contradecir*. Ediciones de la Casa Chata-CISINAH, México, 1976.

\_\_\_\_\_, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1973.

WOMACK, John, *Zapata y la revolución mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 1987.

ZELEDON, Ricardo, *El origen del moderno Derecho agrario*, Ed. Fundación Internacional de Derecho agrario Comparado, San José de Costa Rica, 1982.

## ÍNDICE

Introducción . . . . .	1
<b>Capítulo I. Definición y ubicación del Derecho agrario . . . . .</b>	<b>3</b>
1. Concepto . . . . .	3
2. Contenido . . . . .	8
3. Características del Derecho agrario . . . . .	8
4. Ubicación del Derecho agrario . . . . .	9
<b>Capítulo II. Aspectos históricos del problema agrario en México . . . . .</b>	<b>18</b>
1. Época prehispánica . . . . .	18
2. Época colonial . . . . .	26
3. La Independencia . . . . .	40
4. México independiente . . . . .	41
5. La Revolución Mexicana y la participación campesina . . . . .	58
6. Congreso Constituyente y génesis del artículo 27 constitucional . . . . .	68
<b>Capítulo III. Las reformas al artículo 27 constitucional     en materia agraria y las políticas agrarias posrevolu-     cionarias . . . . .</b>	<b>73</b>
1. Antecedentes . . . . .	73
2. Reforma del gobierno de Abelardo L. Rodríguez . . . . .	77
3. Política agraria de Lázaro Cárdenas (1934-1940) . . . . .	79
4. Política agraria de Manuel Avila Camacho (1940-1946) . . . . .	83
5. Política agraria de Miguel Alemán (1946-1952) . . . . .	84
6. Política agraria de Ruiz Cortines (1952-1958) . . . . .	87

7. Política agraria de Adolfo López Mateos (1958-1964) . . . . .	88
8. Política agraria de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) . . . . .	89
9. Política agraria de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) . . . . .	90
10. Política agraria de José López Portillo (1976-1982) . . . . .	93
11. Política agraria de Miguel de la Madrid (1982-1988) . . . . .	96
<b>Capítulo IV. La reforma al artículo 27 constitucional</b> de 6 de enero de 1992 . . . . .	<b>99</b>
1. Causas de la reforma . . . . .	100
2. Objetivos de la nueva política agraria . . . . .	104
3. Cambios al artículo 27 constitucional y su regulación en la Ley Agraria . . . . .	109
4. El fin del reparto agrario y la Revolución Mexicana . . . . .	132
5. Instituciones agrarias . . . . .	137
<b>Conclusiones . . . . .</b>	<b>160</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>165</b>