

496
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

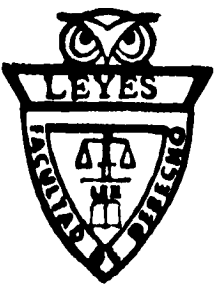
FACULTAD DE DERECHO

**LA REFORMA ECONOMICA EN
EL CAMPO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARCOS LOYO HERNANDEZ

FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS


C. DIRECTOR DE SERVICIOS
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E .

El pasante MARCOS LOYO HERNANDEZ, con número de cuenta 8059560-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alanís, intitulada "LA REFORMA ECONOMICA EN EL CAMPO MEXICANO".

El pasante MARCOS LOYO HERNANDEZ, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de septiembre de 1995.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cle.

A la memoria de mi madre y de mi hermano Erick...

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar la reforma al artículo 27 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, que modifica radicalmente el régimen de tenencia de la tierra en el país, modificando no sólo el marco jurídico, sino su entorno económico, político y social.

En la primera parte se hace un análisis del concepto del Derecho Económico, su contenido y sus características, con el fin de establecer el nacimiento de nuestra disciplina y su importancia en la regulación de las relaciones económicas que se dan dentro de la sociedad, así como el precisar cual es la función que debe de realizar el Estado.

El problema de la tierra ha sido uno de los temas centrales en la historia de nuestro país, 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 importante señalar que la Revolución Mexicana da nacimiento al constitucionalismo social en el mundo, pero también a las normas de carácter económico como un instrumento para llevar el bienestar social por medio de una mejor distribución de la riqueza, siendo el artículo 27 uno de los pilares de nuestra Constitución, no sólo en lo económico sino también en lo político, por lo cual nos referimos a su formación durante el Congreso Constituyente, y a las diversas reformas que ha sufrido, y que han sido utilizadas como un medio para llevar a cabo los programas agrarias los diferentes gobiernos posrevolucionarios.

La reforma al artículo 27 constitucional modificó toda la estructura jurídico-económica 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 redacción 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, la protección a las tierras de los indígenas y su presencia política actual. Nos referimos también al tema del fin del reparto agrario por ser éste un postulado de la Revolución Mexicana y bandera ideológica por mucho tiempo del partido político que detenta el poder. Concluimos nuestro trabajo haciendo una crítica a la reforma del artículo 27 constitucional, así como un análisis sobre su futuro.

Antes de concluir quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a las distintas personas que han contribuido, de alguna u otra forma, no sólo a mi formación académica, sino también a la realización de este trabajo de investigación.

En primer lugar a mi padre por su cariño constante y por no poder corresponderlo a tiempo; a mi hermano Noé por su cariño, apoyo y sabios consejos en todos estos años; a mi hermano Mayolo por su apoyo en los momentos apremiantes; a mi hermano Manlio por su cariño desinteresado; a mi hermano Iván por que de él aprendí el hábito de la lectura y por las largas horas de discusión política; a mi hermano Edgar por su presencia de hermano mayor, y a mi hermano Alain por su amistad y compañerismo. A mis sobrinos Erica Vianey, Micheline, Arizbé, Alain, Jorge Alberto, Denise, Iván, Liliana, Juan José, Claudia, Jessica y Christian, para que en pocos años ellos estén en mi lugar. También a mis cuñadas Flor del Carmen, Rosalía, Senorina, Maricla, Angélica y Rocio, por ser parte de mi familia.

Quiero agradecer al licenciado José Antonio Almazán por sus consejos y en la revisión de este trabajo; al licenciado Agustín Arias Lazo, Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos de nuestra Facultad de Derecho por todo su apoyo y por abrirme las puertas para que pudiera elaborar este trabajo de tesis. Todo mi cariño a esta Universidad, la Universidad Nacional Autónoma de México, porque ella me formó, y a pesar de todos los ataques que recibe día con día, sigue cumpliendo con su función.

A ti ...

Poza Rica, Ver., a 4 de septiembre de 1995.

CAPITULO I. CONCEPTO Y UBICACION DEL DERECHO ECONOMICO

1. ANTECEDENTES

En todo sistema de derecho, en cualquier relación jurídica, la coordinación de derecho y economía es algo presente y constante. Esta relación de interdependencia entre economía y derecho, ha sido llevada a sus últimas consecuencias por la concepción materialista de la historia, de claro signo marxista, sin embargo, la cuestión de las relaciones entre economía y derecho, ni es nuevo ni tampoco privativa de la concepción marxista. En épocas remotas, ya encontramos en el derecho un contenido económico. Así, el Código de Hamurabi, ya reglamentaba el derecho de propiedad, el préstamo a interés, la hipoteca, el salario y el arrendamiento. Después el derecho hace de estas actividades económicas instituciones jurídicas¹.

Es manifiesto que existe un vínculo necesario, según la época, entre las instituciones jurídicas, las estructuras económicas y el papel del Estado en la sociedad. El Derecho económico aparece en el momento en que el Estado, en la mayoría de los países industrializados, interviene en la vida económica². Es decir, el Derecho económico es una disciplina que nace en forma simultánea con la intervención del Estado en el campo de los asuntos económicos. Cuando la economía deja de ser orientada por los principios de la libre concurrencia, y el Estado pasa a asumir funciones preponderantes en la regulación de la producción, distribución y consumo de mercancías, teniendo como finalidad proteger a los consumidores y sectores débiles de la sociedad³.

Esta ampliación de funciones del Estado se refleja en la expansión de la legislación y normas jurídicas que, en una primera instancia, dan forma y contenido al Derecho administrativo, que encuentra en Francia el lugar de su mayor esplendor. El acto estatal administrativo, que se dicta para regular actividades económicas, es el centro propagador de disposiciones jurídicas con contenido económico, que va irrumpiendo en los sistemas legales nacionales con finalidades de regulación de la economía⁴.

Fue la Primera Guerra Mundial (1914-1918), con la profunda conmoción que en los órdenes económico y jurídico trajo consigo, la llamada a preparar el ambiente para

¹ Palacios Luna, Manuel R., *El Derecho Económico en México*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 3.

² Fix-Zamudio, Héctor; Prólogo, en Héctor Cuadra, *Estudios de Derecho Económico (obra colectiva)*, Vol. I, IJ/UNAM, México, 1976.

³ Witker, Jorge; "Derecho Económico", Antología, *Lecturas Universitarias*, Núm., 28, UNAM, México, 1978, p. 83.

⁴ *Idem*.

que en él pudiera germinar la nueva idea. El Derecho económico surge, pues, como un derecho de guerra, pero bien pronto va a alcanzar su consagración como derecho de paz⁵, sobre todo en aquellos pueblos que, como el nuestro, se han impuestos a sí mismos la tarea de remover los cimientos de su organización económica y social, en una ansia incontenible de lograr un justo equilibrio entre el individuo, el Estado y la economía.

Surgido como derecho de guerra, el incipiente Derecho económico aparece matizado en un principio por las mismas notas que caracterizan a toda legislación bélica. Se presenta en este primer momento como un derecho excepcional, derecho de necesidad y de urgencia, dictado bajo la presión de los hechos y de los días, con un signo de transitoriedad que le es peculiar y a virtud del cual sus normas llevan en sí mismas la limitación de su vigencia, y se ofrecen con un sentido minucioso o particularista, necesariamente incompleto y fragmentario, carentes de sistema y aun a veces extrañamente contradictorias⁶.

El proceso de su formación y el cuadro de su contenido fueron: primero, las disposiciones sobre moratorias, incautaciones y requisas; después la intervención, militarización y nacionalización de fábricas e industrias de interés para la mejor defensa nacional; le siguen las medidas encaminadas a la protección de la moneda, con el fin de evitar en lo posible la depreciación que toda guerra trae consigo y aquellas otras dirigidas a impedir el alza excesiva de los precios; luego, las que imponen la distribución restringida de materias primas para la producción o el metódico racionamiento de artículos de primera necesidad para el consumo⁷.

Terminada la guerra, cuando en virtud de la llamada ley del equilibrio económico cabía esperar que las aguas volvieran a sus antiguos cauces, no ocurrió así, al menos en la medida de lo previsto. El ensayo había dado ya frutos. pronto se vio que no eran sólo las necesidades bélicas del momento, sino otras y muy poderosas razones las que reclamaban imperiosamente una nueva ordenación económica, que al mismo tiempo que hiciera posible la utilización de todos los resortes materiales de un pueblo al servicio de un destino común viniera a restablecer sobre bases justas el equilibrio en el campo de la economía, amenazado o roto por el capitalismo financiero. Dos movimientos concurrentes, aunque de distinto signo, favorecen esta evolución: de una parte, el fenómeno de la concentración industrial y capitalista, que alcanza su más exacta expresión en esa poderosa cadena de carteles, trust, etc.; de otra, la preocupación por lo social que inspira la actuación de la mayoría de los partidos políticos de la posguerra, desde los caracterizadamente marxistas a aquellos otros que desde ángulos opuestos, sobre bases paganas o cristianas, colocan igualmente en

⁵ Polo, Antonio; "El Nuevo Derecho de la Economía". *Revista de Derecho Mercantil*, Núm., 3, Vol. 1, mayo-junio, p. 373.

⁶ *Ibid.*, p. 374.

⁷ Cottely, Esteban; "Derecho Económico", Antología, *Lecturas Universitarias*, Núm. 28. UNAM, México. 1978. p. 25.

primera línea la atención a lo social. La guerra había actuado ciertamente como ocasión, como coyuntura favorable, campo abonado para que madurasen principios todavía en germen. Su misión fundamental había sido la de acelerar este proceso hacia una total reorganización de la economía, cuando el sistema anterior comenzaba a ofrecer síntomas de aguda crisis, entre los cuales no era el menos característico aquella frecuente intervención estatal en el campo de la economía, siempre ocasional, pese a su reiteración, y sin sujeción a sistema alguno que le sirviera de justificación trascendente⁸. Es entonces cuando comienza a ser preocupación de juristas y economistas el comprobar la aparición y presencia de un nuevo orden jurídico, que se proyecta sobre la economía, caracterizado por un profundo sentido colectivo y social, y que con intensidad diversa, acepta como premisa inicial la crisis del puro liberalismo económico como sistema.

Así mismo, la influencia de otros factores tales como la difusión enorme de las ideas socialistas, la crisis financiera de 1929, la política del New Deal y los progresos de la ciencia económica, origina el surgimiento de una tendencia a considerar que la búsqueda por los diversos agentes económicos de su solo interés privado no es el mejor motor de la actividad económica. De allí la tendencia a encargar a el Estado de hacer prevalecer el interés económico general en los campos considerados esenciales. De tal suerte, el Estado debe garantizar los grandes equilibrios económicos como regulador de la actividad económica, el Estado se constituye en garante del crecimiento y regulador de la coyuntura. Para lo cual debe de hacer posible dicho crecimiento, esforzándose para que el aparato productor corresponda a sus exigencias⁹. A esta ampliación del papel del Estado ha correspondido, naturalmente, una transformación de las instituciones políticas y una evolución del derecho.

2. DEFINICION DEL DERECHO ECONOMICO

El término Derecho económico nace en Alemania, su precursor y creador del término es el profesor Nussbaum, que en 1920 publica su obra *Das Neue Deutsches Wirtschaftsrecht*, que se refiere en esencia a las transformaciones sociales y económicas que se producen a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, con directa repercusión especialmente para el derecho privado. En 1929 el profesor Hedemann publica su trabajo *Reichsgericht und Wirtschaftsrecht*, y más tarde su libro *Deutsches Wirtschaftsrecht*, dando el impulso definitivo a esta nueva disciplina¹⁰. Hoy en día se puede discutir su concepto, su contenido y su estructura, pero no su existencia como una nueva disciplina

⁸ Polo, Antonio; Ob. Cit., P 375-376.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor; Ob. Cit., P.P. 6-7.

¹⁰ Beltrán de Heredia; Prólogo, en Santos Briz, *Derecho Económico y Derecho Civil*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, P. XIX.

El Derecho económico debe entenderse como la forma en que el Estado actual intenta dominar la economía, hacerla suya y ponerla al servicio del destino colectivo del pueblo. Esta subordinación de la economía a la política, signo de los tiempos nuevos, exige que ninguna manifestación de carácter económico quede enteramente abandonada a la libre iniciativa: todas ellas, a través del cumplimiento de sus fines próximos y concretos, son encausadas y dirigidas por él a la consecución de un fin más alto y general, auténtico destino de las fuerzas productoras: el engrandecimiento nacional¹¹. Más no por esto el Estado se convierte en empresario, se instituye, sí, en rector y regulador de la vida económica; pero no desplaza a la iniciativa privativa para colocarse en su lugar, sino que confía a las fuerzas económicas existentes, por un sistema de propia administración y disciplina, la misión de realizar bajo su superior rectoría su política económica.

La conducción económica por parte del Estado no debe de entenderse como una economía plenamente estatal, en la que el titular o soporte de todo el acontecer económico sea, en una u otra forma, un colosal aparato administrativo¹². Lejos de ello, la propiedad privada y la iniciativa del empresario que sobre ella descansa continuarán siendo factores importantes indispensables de estructuración económica, y una y otra han de ser tomadas en cuenta como fuentes fecundas de riqueza y de poder. Aquella servidumbre del hombre y del Estado a la economía se sustituye por la posición de arbitro¹³, sin negar, ni mucho menos desconocer, el papel que corresponde a la iniciativa del empresario, fuente creadora y segura de todo progreso económico. El Estado, como supremo rector de la economía, decide sobre su dirección y límites, le asigna su función, define su política; el empresario, como sujeto activo de la misma, ejecuta, actúa, hace la economía.

Podemos resumir que el "Derecho económico, en consecuencia, no es el derecho de la economía, que siempre ha existido, y que es, sólo, el contenido económico del derecho. El Derecho económico, es el derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea, de la regulación jurídica de la macroeconomía"¹⁴.

Por tal razón, podemos definir al Derecho económico, como el conjunto de normas jurídicas que regulan el desarrollo económico de la sociedad, logrando un equilibrio de equidad entre los intereses particulares con los intereses económicos generales.

¹¹ Cuadra, Héctor; "Reflexiones sobre Derecho económico", en *Estudios de Derecho Económico (obra colectiva)*, Vol. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1976, P:P: 14-15.

¹² Olvera, Julio H.G.; "La intervención del Estado en actividad económica", en Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, Ed. Porrúa, México, 1982, P:P: 108-109.

¹³ Fajal, Gerad; "Enseñanza de medio siglo de Derecho económico", en *Estudios de Derecho Económico (obra colectiva)*, Vol. IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1976, P. 18.

¹⁴ Palacios Luna; Ob. Cit., P. 6.

3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ECONOMICO

Las características del Derecho económico surgen de su contenido. El maestro Manuel R. Palacios¹⁵ enumera las siguientes características:

- a) El Derecho económico es humanista, entendiendo esto como una actitud filosófica que hace del hombre el valor supremo y trata de luchar contra cuanto puede empobrecer u oprimirlo¹⁶.
- b) El Derecho económico es dinámico, es decir, las normas del Derecho económico, como las de cualquier rama del derecho, se modifican constantemente para atender a los frecuentes cambios que sufre la sociedad.
- c) El Derecho económico es concreto o específico, es decir, toda reglamentación de Derecho económico tiene un carácter específico. Esta concreción o particularismo se debe, a que las ramas de la actividad económica son diversas; agricultura, industria, minería, hidrocarburos, etc., y dentro de ellas, hay una reglamentación especial.
- d) El Derecho económico es un derecho interdisciplinario, porque en su formación participan diversas ramas del derecho, tanto de Derecho público como privado, así como otras disciplinas no jurídicas.
- e) El Derecho económico es un derecho nacional e internacional, en el sentido de que los países se ven en la necesidad de reglamentar interiormente, las nuevas formas de expresión de los factores económico-sociales. Pero tienen también que acatar normas de carácter internacional, como resultado de los tratados y convenios entre los Estados.
- f) El Derecho económico como instrumento para el cambio social, ya que las normas del derecho económico tienen como finalidad resolver los conflictos sociales.

4. FUENTES FORMALES DEL DERECHO ECONOMICO

Las normas del Derecho económico emanan de las mismas fuentes que las demás normas jurídicas. Así, tenemos la siguiente enumeración¹⁷:

¹⁵ *Ibid.*, P.P. 26 y s.s.

¹⁶ Serra Rojas; Ob. Cit., P.P. 95 y 96.

¹⁷ Wilker, Jorge; Ob. Cit., P. 90.

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Los Tratados Internacionales
- c) La Ley
- d) Decretos y Reglamentos
- e) La Jurisprudencia
- f) La Costumbre
- g) La Doctrina

5. CLASIFICACION DEL DERECHO ECONOMICO

Como hemos visto, el proceso de participación del Estado en la economía asume un doble papel en relación con la economía de un país. Por una parte, regula y sanciona la actividad interna del país, señalando las partes y reglas que deben observar las empresas y demás entes económicos tras los objetivos ya mencionados, y , por otra parte establece los principios hacia el exterior que estos mismos entes deben de acatar. Sin embargo en cuanto a los efectos existen normas de consecuencias internas y otras con proyección externas. El Derechos económico interno se nutre de ambos tipos de disposiciones. Así, por ejemplo tenemos normas de Derecho económico con efecto interno, como los reglamentos que dicta la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial que regulan los precios de determinados artículos.

Son normas de derecho económico con efecto externo la Ley sobre Registro de la Transferencia y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas¹⁸.

En cuanto a las normas propiamente dichas de Derecho económico internacional, tenemos aquellas que emanan de tratados internacionales y que afectan internamente la política económica de los países que intervienen en ellos. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio firmado por México, Estados Unidos y Canadá¹⁹.

En síntesis, el Derecho económico se clasifica en: Derecho económico interno, con normas de efecto interno y externo; y en Derecho económico internacional, que tiene como fuente el tratado internacional y que, por supuesto, afecta un tanto la soberanía económica de un Estado.

¹⁸ *Ibid.*, P. 93.

¹⁹ Weill, Prosper; "Derecho internacional económico: ¿Mito o realidad?", en *Estudios de Derecho Económico*, Vol. V., Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1976, P.P. 173-174.

CAPITULO II. ASPECTOS HISTORICOS SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA MEXICO

1.- EPOCA PREHISPANICA

Hasta los inicios del siglo XX todas 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, etc.), no habían sido entendidas o interpretadas hasta ese momento. Inclusive en nuestros días previven datos inciertos que requieren ser interpretados a fin de explicar el nacimiento o la civilización indígena²⁰.

Diversos son los escritos que los primeros historiadores y cronistas nos dejaron con noticias acerca de la organización de los pueblos indígenas en tierra Mesoamericanas; gracias a ellas podemos reconstruir cuando menos en partes, las condiciones en que aquellas remotas sociedades se desarrollaron en su economía, agricultura e industrias. La gran mayoría de los autores coinciden 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 aborígenes²¹. 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 Tenochtitlan 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 clases reconocidas que venían representando, por un lado, el nacimiento y la familia, por el otro, la riqueza individual y la propiedad²².

Las diferencias de clases existentes se reflejaban fielmente en la distribución de la propiedad inmueble: el monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a

²⁰ Cosío Villegas, Daniel, *Historia General de México*. Tomo I. El Colegio de México, México, 1976, p. 127.

²¹ *Ibid.*, p. 167.

²² González de Cossío, Francisco, *Historia de la Tenencia y Explotación del Campo en México*, Tomo I. INEHRM, México, 1978, pp. 4-5.

sus armas, mediante la conquista, que era el origen de la propiedad; así mismo, cualquier otra forma de posesión y de propiedad territorial dimanaba del rey.

Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba de las tierras de los vencidos que mejor le parecían, a las que se les denominaba *Tlatocalli*: (*Tlatoa*, mandar, *calli*, casa); otra las distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se habían distinguido en la conquista y el resto lo daba a los nobles de la casa real o se destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas²³. En este sentido Clavijero señalaba que:

*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 la de los plebeyos con amarillo claro. En aquellos dibujos se distinguían a primera vista la extensión y los límites de cada posesión*²⁴.

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

- a) Primer grupo: propiedad del rey, de los nobles y los guerreros
- b) Segundo grupo: propiedad de los pueblos
- c) Tercer grupo: propiedad del ejército, de los dioses y de ciertas instituciones públicas²⁵.

Con respecto al primer grupo, como lo señalamos solamente el 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 desease.

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

- a) Las *Pillalli*, que eran posesiones antiguas de los pipitzin y se transmitían de padre a hijos o bien eran concedidas por el rey por el galardón, por los servicios hechos a la corona.
- b) Había tierras llamadas *Tecpanatalli*: reservadas siempre para el dominio del rey y que gozaban en usufructo ciertos señores llamados *Tecpanponque* y *Tecpanlaca*, esto es, gente del palacio²⁶.

²³ Mendieta y Nuñez, Lucio, "El derecho precolonial". *Enciclopedia Ilustrada Mexicana*, México. 1937, núm. 7, p. 42.

²⁴ 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.

²⁵ Mendieta y Nuñez, "El derecho precolonial", p. 43.

²⁶ Chávez Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Ed. Porrúa, México 1964, p. 92.

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 albedrío²⁷.

Algunas veces el rey donaba la propiedad sin la condición de transmitirla a su descendiente; sin embargo quien la recibía podía enajenarla o donarla: su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirla a los plebeyos²⁸.

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. Este y otras tierras eran labradas, a excepción del *calpilli*, en beneficio de los señores, por las "Maceahuales" o peones del campo, o bien por renteros que no tenían derecho alguno sobre las tierras que trabajaban²⁹.

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 tiempos de guerra, los cuales se llamaban *Milchimalli* o *Cacalimilli*, según la especie de víveres que daban³⁰. Estas tierras pueden decirse, eran propiedad de dos instituciones: el ejército y la iglesia y se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaran, 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 cargas públicas; el goce de estas tierras correspondía a individuos particularmente destinados; como ejemplo puede citarse el usufructo que sobre tierras tenían los jueces 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 destinadas pasaban a quien lo substituía en el desempeño de sus funciones³¹.

Con respecto a la propiedad de los pueblos, el *Calpulli* (*Cal*, casa; *pull*, 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 esta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas aunque muy al principio era más de residencia que de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. En Tenochtitlan había veinte barrios o *Calpiltallis*; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierra para que los dividiera en parcelas o *calpullec* (Plural de *calpulli*) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que recibían en ese barrio o *calputalli* era

²⁷ González de Cossío, p. 6.

²⁸ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 92.

²⁹ Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 43.

³⁰ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 93.

³¹ Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 46.

privado y lo gozaban quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañar que el *calpulli* no pudiera enajenarse, pero si dejarse en herencia³². Aquí radica el origen del ejido mexicano.

Las familias poseían su parcela perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin termino; 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 año siguiente no se enmendaba perdía el usufructo irremisiblemente. La segunda condición consistía en permanecer en el barrio a que pertenecía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, y con mayor razón de uno a otro pueblo implicaba la pérdida de usufructo³³.

Cuando alguna tierra de *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 *Calputlalli* 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 inalienables³⁴. Las tierras del *calpulli* constituían la pequeña propiedad de los indígenas³⁵.

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 tributos; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban *altepetlalli*. Clavijero nos dice que "el *altepetlalli* o de 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 los otros. Estas tierras no se podían enajenar bajo ningún pretexto³⁶.

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

³² Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 93.

³³ Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 45.

³⁴ González de Cossío, p.17.

³⁵ Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 45.

³⁶ Clavijero, Francisco J., p. 355.

agrícola, pues quienes trabajaban la tierra normalmente no eran dueños y pagaban altos tributos³⁷.

Los trabajadores de la tierra indígena figuraban dentro de tres categorías: los aparceros, los *mayerques* y los *macehuales*; por tanto, la condición económica de estos campesinos era diferente. El aparcerero o arrendatario se encontraba en mejores circunstancias, por que aun cuando solamente sobre el 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 *mayerques* 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, cargada de gabelas, como un verdadero esclavo de la tierra, a pesar de ser, en derecho, propietario de ella. Por último, esta 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 estos o bien, en las tierras de los aparceros o de los *mayerques*, a cambio de un jornal que debió haber sido apenas lo indispensable para el sostenimiento material de su vida³⁸.

La condición de los trabajadores del campo en la época anterior a la conquista era claramente miserable, si consideramos que realizaban sus 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 derrocarlos³⁹.

B. MAYAS.

Por sus tradiciones, este pueblo al parecer se originó en el noroccidente del país. Sin embargo a los 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

³⁷ *Ibid.*, p. 148

³⁸ González de Cossío, p. 19.

³⁹ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, p. 94.

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 españoles⁴⁰.

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 tributarios⁴¹.

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 vinic*⁴². Las tierras de los pueblos no tenían divisiones, aunque si 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 Mayapán⁴³.

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 lograba⁴⁴. El uso de la tierra o derecho del primer ocupante duraba hasta la cosecha, después volvía el uso público para ser utilizada, pues solo se permitía cultivar la tierra por dos años consecutivos⁴⁵.

⁴⁰ González de Cossío, p. 9-10.

⁴¹ Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 47.

⁴² González de Cossío, p. 10.

⁴³ López Cogolludo, Diego, *Historia de Yucatán*, Tomo IV, Madrid, 1688, pp. 178-180. citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 47.

⁴⁴ De Landa, Diego, *Relaciones de las cosas de Yucatán*, Madrid, 1684, citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 48.

⁴⁵ Molina Solís, Juan Francisco, *Historia del descubrimiento y conquista de Yucatán*, Yucatán, 1896, citado por Mendieta y Núñez, "El derecho precolonial", p. 48.

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 la controversia, 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 Portugal⁴⁶. Estos son los títulos que más 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 estas 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 estos resultaron finalmente falsas⁴⁷. No obstante dicho carácter, las bulas alejandrinas presentaron algunas incongruencias, porque tomaron como base para trazar las cien leguas hacia el accidente 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 reinos⁴⁸.

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 añaden los paradójicamente "justos títulos" de casi nulo sustento jurídico.

La ley de 1519 expedida por Carlos no señaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas no solo a las bulas, sino también "otros justos y legítimos títulos", lo cual mas indica que los propios reyes españoles no se fundamentaban exclusivamente en las bulas⁴⁹.

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

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

⁴⁷ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 97-98.

⁴⁸ Medina Cervantes, p. 48.

⁴⁹ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 98-99.

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 superioridad⁵⁰.
- 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 no por derecho natural o divino, el rey podía adueñarse de ellas. Sin embargo, apoyan 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; si se persisten en los sacrificios humanos y sus prácticas inhumanas; y 4) Si libre y voluntariamente los indios aceptan la autoridad del rey de España⁵¹.

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 conquistados⁵². El propio derecho público de España sancionaba el derecho, como se desprende de los Siete Partidos (Ley 20, título XVIII, tercera partida), "Como ganan los omes el señorío de las cosas 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, deven ser suyas"⁵³, y conforme a la Ley 24, título XXVIII, tercera partida, "Los pueblos infieles podían ser conquistados y sobre ellos adquirirse soberanía"⁵⁴. En cuyo particular, el gobierno español no hizo otra cosa sino seguir los precedentes de la legislación romana, que señalaba que la *occupatio bélica* 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 esclavitud⁵⁵. Así mismo, 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"⁵⁶.

⁵⁰ Lemus García, Raúl, *Derecho agrario mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 79.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 79-80.

⁵² Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 101.

⁵³ Rodríguez de San Miguel, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1991, p. 320.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Lemus García, p. 81.

⁵⁶ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 101-102.

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: 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 poblados⁵⁷. Este derecho sólo podía hacerse valer sobre aquellas tierras despobladas, más no sobre las pobladas.

La prescripción positiva o *usucapio*, es -como a 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 solo formalmente, los derechos de España sobre los dominios americanos⁵⁸.

Una vez realizada la conquista de los territorios descubiertos, surgió la confusión respecto a que tipo de patrimonio deberían incorporarse las tierras de la Nueva España, pues tres son los que se dieron en el reinado español:⁵⁹.

- 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.

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 la tierras, e inclusive el reparto de hombres.

⁵⁷ Medina Cervantes, p. 49.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 103.

El 19 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 agrícola y territorial de la época colonial⁶⁰.

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y pueden 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 fueron a poblar tierras nuevas... haciendo distinción entre escudero y peones... para que cuiden de la labranza y crianza... y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de ahí en adelante los puedan vender como casa 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 de 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 español⁶¹.

Como la conquista de la Nueva España se realizó en su mayor parte con esfuerzos y fondos particulares, aquellos que habían invertido su patrimonio, arriesgando su vida en la empresa esperaban ver recompensados sus esfuerzos; por ellos, a pesar de la prohibición de hacer repartimientos de hombres, Hernán Cortés elude los mandatos alegando la inquietud de sus soldados y la necesidad de mantenerse como conquistadores, e inicia los repartimientos a título provisional en 1522⁶².

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 tierras de ellas, que no estuviere concedido por los señores reyes mis predecesores o por mí, o en su nombre y en el

⁶⁰ *Ibid.*, p. 107.

⁶¹ *Ibid.*, p. 108.

⁶² *Ibid.*, p. 108.

mlo con poderes y facultades especiales que hubiéramos dado por ello... "63).

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 de 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,
- c) pagar una fianza para asegurar el cumplimiento de las obligaciones⁶⁴.

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.

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 agricultura⁶⁵. Para Mendieta y Nuñez la caballería solo 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 hectáreas⁶⁶.

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

⁶³ De Solano, Francisco, *Cedulario de Tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1991, P. 273.

⁶⁴ Magariños Torres, p. 56.

⁶⁵ Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, Era7SEP, México, 1986, p. 54.

⁶⁶ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p.110.

para Mendieta y Núñez, aproximadamente 8.55-70 hectáreas⁶⁷. 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 peones⁶⁸.

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 hectáreas⁶⁹.

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 correspondiente, y con ello se allanó el camino de la apropiación de la tierra indígena por parte de los españoles⁷⁰. 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 medio⁷¹.

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 indebida⁷². 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 condiciones⁷³.

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 con ánimos de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales y con esto se convertía en propietario⁷⁴. Angel Caso señala que el término para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años, atendiendo a la mala fe del poseedor⁷⁵. Esta prescripción se hacía siempre sobre tierras realengas.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 110.

⁶⁸ Florescano, Enrique, p. 29.

⁶⁹ Medina Cervantes, p. 54.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 54-55.

⁷¹ Lemus García, p. 88.

⁷² Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, p. 110.

⁷³ Lemus García, p. 88.

⁷⁴ Medina Cervantes, p. 55.

⁷⁵ Caso, Angel, *El Derecho agrario*, Ed. Porrúa, México, 1950, p. 46.

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 cementseras 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 tierras⁷⁶.

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 era 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 legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos⁷⁷. 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 subsistencia⁷⁸.
- 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 IV, libro V 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 poblado⁷⁹.
- c) *Ejido*. Del latín *éxitos*, que equivale al campo que está 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 chinacalli y 2º. el de los españoles⁸⁰. En muchos casos, la Ley XIII, Libro IV, Título VII de las Leyes de Indias, nos dice: "Los éxitos 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".

⁷⁶ Magariños Torres, p. 64.

⁷⁷ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 113.

⁷⁸ Florescano, Enrique, p. 48.

⁷⁹ Lemus García, p. 90.

⁸⁰ Medina Cervantes, p. 56.

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 señalaban una legua cuadrada, donde pastara el ganado, y de esta forma no se revolviera con el de españoles⁸¹. El ejido español estaba destinado al recreo y solaz de las comunidades, y el ejido de 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 a acorde al tamaño del municipio⁸²; 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 inajenable. Era semejante al altepetlalli.
- e) *Tierras de Común Repartimiento*. Estos 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 lote⁸³.
- f) *Montes, pastos y aguas*. Estos por su relación directa con la producción agrícola y ganadera, tenía 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 naturales⁸⁴.
- 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 1º de diciembre de 1573, dictada por Felipe II⁸⁵.
- 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 licieron de tierras realengas o de otros particulares. Las composiciones fueron de tipo individual o colectivo, pero tenían prelación las solicitadas por comunidades

⁸¹ Lemus García, p. 92.

⁸² Medina Cervantes, p. 57.

⁸³ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 114.

⁸⁴ Lemus García, pp. 92-93.

⁸⁵ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, p. 112.

de indios⁸⁶. 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 comunes⁸⁷.

- 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 pueblo. El capitulador recibía una cuarta parte del territorio y las otras tres se repartían en suertes para los pobladores⁸⁸. 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 la cual se fijaban los derechos que se reservaba la corona en los territorios conquistados y las mercedes que recibían los conquistadores 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 utilizó en la época de recoger la cosecha, ya que los indios encomendados realizaban las tareas durante todo el año⁸⁹.

La encomienda. Fue una institución de derecho público que se desarrolla en la Nueva España, mediante la cual el soberano otorgaba a los españoles (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 encomendero⁹⁰.

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, aún 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 logro la encomienda por dos vidas, y poco después de 1545 por tres vidas; en 1607 por cuatro vidas y en el año de 1629 se amplió hasta por cinco vidas. La encomienda fue suprimida durante el reinado de Felipe V,

⁸⁶ Medina Cervantes, p. 58.

⁸⁷ Floreseano, Enrique, p. 32.

⁸⁸ Chávez padrión, *El Derecho agrario...*, p. 122.

⁸⁹ *Ibid.*, p 118.

⁹⁰ Medina Cervantes, pp. 60-61.

entre 1718 y 1721, concluyendo así una institución que había durado más de dos siglos⁹¹.

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 hombre al dominio de otro contra lo que la naturaleza dicta), merece a la valiente defensa de ilustres humanistas como Fray Bartolomé de las Casas; 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 les tuviera como esclavos en las minas⁹².

Todo lo anterior explica por que 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 otras de las causas que explican la guerra de Independencia⁹³.

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 rentabilidad⁹⁴.

La propiedad de los españoles. Las tierras de la Nueva España quedaron en poder de las clases altas, de los peninsulares, que desempeñaban 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

⁹¹ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 122.

⁹² Lemus García, pp. 98-99.

⁹³ Chávez padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 122-123.

⁹⁴ Medina Cervantes, p. 62.

situadas en zonas pobladas. Fue en fechas 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 trato, a través de la legislación indiana, no solo 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 Cortéz dictó providencias que diesen como 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 y Veracruz, etcétera. Sin embargo, fue entre 1759 y 1800, la época en que más se desarrollo 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 todos los países cristianos la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentaran 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 a otra persona eclesiástica"⁹⁵. 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 celebra un contrato con la Santa Sede, para que las propiedades de la iglesia perdieran sus excensiones y pagaran impuestos.

El decreto de 27 de septiembre 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

⁹⁵ Mendicta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, Ed. Porrúa. México, 1978, pp. 59-60.

venta (1798) de bienes de hospitales, cofradías, hospicios, etcétera, autorizada por el papa, inicia la caída del poder monopolio del clero⁹⁶.

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 1804⁹⁷.

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 en 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 indígenas⁹⁸. 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; no eran de tipo privado, y todavía tenían a su cargo el pago de tributos.

3. LA INDEPENDENCIA. PENSAMIENTO AGRARIO DE HIDALDO Y MORELOS

Es importante señalar que en el transcurso de la guerra de Independencia se encuentra el problema agrario como una de las causas de ese 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.

⁹⁶ Medina Cervantes, pp. 61-66.

⁹⁷ Mendicía y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 59-62.

⁹⁸ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 125-131.

Las medidas adoptadas por el gobierno realista para atraerse a las masas rurales mediante la promesa de repartirles tierras son la 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 Hérzog⁹⁹, corresponde al iniciador de nuestra independencia la honra de haber sido quien expidiera el primer decreto agrarista en Guadalajara, 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 la 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 donde su tesis agraria se perfecciona en su "proyecto para confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno", que expidió en Tlacosautlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813, en cuyo punto séptimo señaló: "Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos 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"¹⁰⁰. Con lo que nos demuestra que su avanzado pensamiento social ha orientado, en sus aspectos medulares, a la reforma agraria mexicana.

⁹⁹ Silva Hérzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria; exposición y crítica*, FCE. México, Buenos Aires, 1959, p.40

¹⁰⁰ Lemus García, pp. 119-120.

4. MEXICO 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 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 esclavista¹⁰¹.

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 a 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 eclesiástica 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 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 Unidos¹⁰².

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 esas leyes dio resultado porque los europeos nunca vinieron y los indígenas, al no saber leer ni escribir, ignoraron su existencia.

¹⁰¹ Díaz Soto y Gama, Antonio, *La revolución agraria del sur y Emiliano Zapata, su caudillo*, México, 1960, pp. 17-18.

¹⁰² Silva Herzog, p. 45.

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 en el 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 meses¹⁰³.

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 la jurisdicciones de Acayucán 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 habían prestado sus servicios a la patria. La segunda fracción se otorgaba a capitalistas y extranjeros que fueran industriosos. La tercera parte debía otorgarse a los vecinos carentes de propiedad, por conducto de la diputación provincial. El principal defecto de esta ley era que a los auténticos campesinos sólo les otorgaba una tercera parte de los baldíos¹⁰⁴.

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 materia¹⁰⁵.

Decreto del 27 de noviembre de 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 enajenara¹⁰⁶.

¹⁰³ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 142-143.

¹⁰⁴ Lemus García, p. 129.

¹⁰⁵ Mendieta Núñez, *El problema agrario...*, p. 104.

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 impuestas¹⁰⁷.

Sería injusto olvidar que don Carlos María de Bustamante 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 estos tenían su origen en la conquista, es decir, en un despojo basado en la violencia¹⁰⁸.

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 territorial¹⁰⁹.

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 casco 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 campesinos¹¹⁰.

¹⁰⁶ Medina Cervantes, p. 80.

¹⁰⁷ Lemus García, p. 131.

¹⁰⁸ Silva Hérzog, p. 45.

¹⁰⁹ Blanco Martínez, Rosilda, *El pensamiento agrario en la Constitución de 1857*, Ed. Botas, México, 1957, pp. 52-53.

¹¹⁰ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 153.

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 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, las 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 limites, 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 de 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 General¹¹¹.

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 a 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 federación¹¹².

¹¹¹ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 110-113.

¹¹² Mora, José María Luis, *Obras Sueltas*, París, 1857. p. 249.

En 1833, en la sesión de la Cámara de Diputados el 7 de noviembre, don Lorenzo de Zavala presentó un proyecto para el arreglo de la 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"¹¹³.

El 11 de enero de 1847, don Valentín Gómez Farías, 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 Farías. Este ordenamiento es importante porque significó el primer golpe contra la amortización de la propiedad y por esa razón se le ha llamado la Ley de la Primera Reforma¹¹⁴.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, en agosto de 1856, el grupo liberal regresó al gobierno, ocupando la presidencia el general Juan Alvarez, quien promulgo 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 encañizada, 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, promulgo 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 guerra¹¹⁵.

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 Eclesiásticas" tenía primordial importancia porque combatía 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

¹¹³ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 113-114.

¹¹⁴ Chávez Padrón, *El Derecho Agrario...*, P. 152.

¹¹⁵ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 114-115.

circulación de la gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"¹¹⁶.

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 adjudicarían 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 adjudicarían al que pagara más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo; respecto de las rústicas se adjudicaría a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encontraran arrendados se adjudicarían en subasta pública al mejor postor (artículo 4o. y 5o.)¹¹⁷.

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 caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

La ley señalaba que las adjudicaciones se harían 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 formalizase la adjudicación en favor de este último dentro de los siguientes quince días una vez hecha la denuncia (artículo 9o. y 10o.). Al denunciante se le bonificaría como premio la octava parte del precio de la finca adjudicada (artículo 11o.), las enajenaciones deberían de constar en escritura pública (artículo 27). En lo sucesivo las corporaciones civiles y eclesiásticas a las que se refiere la ley quedarían incapacitadas para adquirir o administrar bienes raíces (artículo 25o.). Todas las traslaciones de dominio con motivo de esta ley causaron una alcabala del 5% (artículo 32o.)¹¹⁸.

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

Das son los aspectos que deben de 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

¹¹⁶ Fabila, Manuel E., *Cinco siglos de legislación agraria en México, 1495- 1940*, México, 1941, pp. 103 y ss.

¹¹⁷ Lemus García, pp. 148-149.

¹¹⁸ Fabila, Manuel E., pp. 103 y ss.

circulación de la gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública"¹¹⁶.

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 adjudicarían 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 adjudicarían al que pagara más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo; respecto de las rústicas se adjudicaría a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encontraran arrendados se adjudicarían en subasta pública al mejor postor (artículo 4o. y 5o.)¹¹⁷.

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 caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

La ley señalaba que las adjudicaciones se harían 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 formalizase la adjudicación en favor de este último dentro de los siguientes quince días una vez hecha la denuncia (artículo 9o. y 10o.). Al denunciante se le bonificaría como premio la octava parte del precio de la finca adjudicada (artículo 11o.), las enajenaciones deberían de constar en escritura pública (artículo 27). En lo sucesivo las corporaciones civiles y eclesiásticas a las que se refiere la ley quedarían incapacitadas para adquirir o administrar bienes raíces (artículo 25o.). Todas las traslaciones de dominio con motivo de esta ley causaron una alcabala del 5% (artículo 32o.)¹¹⁸.

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

Dos son los aspectos que deben de 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

¹¹⁶ Fabila, Manuel E., *Cinco siglos de legislación agraria en México, 1495- 1940*, México, 1941, pp. 103 y ss.

¹¹⁷ Lemus García, pp. 148-149.

¹¹⁸ Fabila, Manuel E., pp. 103 y ss.

*allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario bajo los principios de la ciencia, movilizandó la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos*¹¹⁹.

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 alquiler¹²⁰. 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 denunciantes 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 mayor parte, a poder de los denunciantes y no a sus respectivos arrendatarios.

Aun cuando los propósitos de la Ley de Desamortización era 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 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 denunciantes 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"¹²¹.

Todavía hubo dos disposiciones de la Secretaria 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

¹¹⁹ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 163.

¹²⁰ Mendicía y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 121-122.

¹²¹ Lemus García, pp. 150-151.

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 tierras¹²².

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, el diputado Ponciano Arriaga pronunció su discurso sobre la reforma agraria; es este discurso define al derecho de propiedad: "una ocupación o posesión que sólo se confirma o 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 Roeder¹²³, 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 "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 les 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 porque 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 subsistencia¹²⁴.

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

¹²² Caso, Angel, pp. 107,108.

¹²³ Roeder, Ralph, *Judrez y su México*, Ed. FCE, México, 1972, pp. 183-184.

¹²⁴ Medina Cervantes, pp. 96-97.

*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*¹²⁵.

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. El concepto de propiedad que se consagró en esta Constitución se vio impregnado por el 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 indemnización¹²⁶.

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 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 esta había querido favorecer al metropolitano. El clero rehusó, así, a su propio beneficio, prefiriendo perecer que sujetarse a ley alguna; si en otras ocasiones alguien dudaba de que el clero fuera una de

¹²⁵ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 167.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 167.

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 habían confiado para objetos piadosos"¹²⁷.

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 un 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 plenamente¹²⁸.

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 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"¹²⁹.

A finales del siglo se notaba que la nacionalización de bienes del clero aún influía en incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de los 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 absoluta " a los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas"¹³⁰.

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.

¹²⁷ Mendicita y Núñez, *El problema agrario...*, p. 125.

¹²⁸ Caso, Angel, Ob. Cit., p. 109.

¹²⁹ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, p. 168.

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 eriazó, 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 desposeía¹³¹.

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 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:

Nadie puede oponerse a que se midan, deslinden a 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 antiquísimas 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 abuso¹³².

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 169-170.

¹³¹ Lemus García, pp. 173-179.

¹³² Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 170-171.

H. Ley Provisional sobre Colonización de 31 de mayo de 1875

Sebastián Lerdo de Tejada promulgo la Ley Provisional sobre colonización de 31 de mayo de 1875 la cual en su artículo 1o. autoriza al Ejecutivo para 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 autoriza 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 tierras en el país¹³³.

I. Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883

Durante el gobierno del general Manuel González fue dictada la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras, que mandaba deslindar, medir, fraccionar y valuar 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 deberían enajenarse a bajo precio y pagaderos a largo plazo a los colonos que los solicitaran, pero nunca en una extensión mayor de mil quinientas hectáreas¹³⁴.

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

¹³³ *Ibid.*, pp. 173-174.

¹³⁴ Lemus García, pp. 176-177.

J. 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 deberían de dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales.

Según los artículos del 2o. al 5o. son¹³⁵:

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.)

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 excedencias¹³⁶.

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.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 178-179.

¹³⁶ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 176-178.

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 intransferibles 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 presentía la Revolución de 1910; empeñada en resolver el problema agrario con la habilitación de baldíos y aun soñando en realizar la colonización agrícola¹³⁷.

Don José Lorenzo Cossío¹³⁸ 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 composición 20 946 868 hectáreas; además, las tierras que no se les otorgaban en compensación, eran adquiridas por las mismas compañías.

El licenciado Jorge Vera Estañol¹³⁹, 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 REVOLUCION MEXICANA

A. Planes y leyes revolucionarias

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, anen 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

¹³⁷ *Ibid.*, p. 197.

¹³⁸ Cossío, José Lorenzo, *Cómo y por quién se ha monopolizado la propiedad rústica en México*, México, 1911, pp. 23-24.

¹³⁹ Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, citado por Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 173-174.

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 a 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 cumplimiento¹⁴³.

El movimiento maderista logró la renuncia de don 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.

¹⁴³ Chávez Padrón, *El Derecho agrario...*, pp. 187-189.

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 formados, la mayoría de las veces, con 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 un 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 sol¹⁴⁰. Si el salario fuese alto, o si cuando menos estuviere 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 rural¹⁴¹.

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 país¹⁴². 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 lo solicitan, y les

¹⁴⁰ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, 1945, pp. 18-19.

¹⁴¹ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 156.

¹⁴² Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, UNAM, México, 1982, pp. 22-24.

D. 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 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 nacional¹⁴⁴.

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 de convivir la parcela y la hacienda mediana¹⁴⁵.

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.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 191.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 190-191.

E. 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 rural¹⁴⁶.

F. 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; 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 desamortización¹⁴⁷.

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 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 artículo 6o. se establecía el modo de iniciarse el procedimiento, presentando la solicitud ante los gobernadores o jefes militares.

¹⁴⁶ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, p. 183

¹⁴⁷ Expedición de la Ley Agraria, 6 de enero de 1915. INHER, pp. 11 y ss

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 1915¹⁴⁸. Esta ley fue ratificada por el Congreso Constituyente de 1916-1917 e incorporada más tarde al texto del artículo 27 constitucional.

¹⁴⁸ *Ibid.*

CAPITULO III. EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917

1.- GENESIS DEL ARTICULO 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 de 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 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 sus progenitores. Diversos autores sostienen 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 señala que la razón de una nueva constitución estriba 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 ésta¹⁴⁹.

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 en 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 justicia¹⁵⁰."

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.

¹⁴⁹ Carpizo, Jorge, pp. 59-60.

¹⁵⁰ Rouaix, Pastor, pp. 82-83. *El problema agrario...* p

El Congreso quedó instalado el 10. 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 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 la cual los reyes españoles adquirieron, durante la época colonial, todos los territorios de indias en propiedad privada y con este carácter lo conservaron hasta la independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado Libre y Soberano que paso 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 suyo¹⁵¹.

Como se puede ver, lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad, parece más 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 sui generis que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil¹⁵².

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 partes de los juristas que consideraban

¹⁵¹ Mendieta y Núñez, p. 193.194.

¹⁵² Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 5.

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.

Era preciso, también, establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte 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 explotación¹⁵³.

La última parte del tercer párrafo señala: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les 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 objetivos 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 propiedad privada que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios¹⁵⁴.

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

¹⁵³ Mendieta y Núñez, *El problema agrario...*, pp. 194-195.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 197-198.

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.

De nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras si no se dictarían 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.

2.-REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LAS POLITICAS AGRARIAS POSREVOLUCIONARIAS

A) 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, 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 masas¹⁵⁵.

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

¹⁵⁵ Escobar Toledo, Saúl, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, vol. 5, Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1990, p. 9.

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. Más 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 de 1915, 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 impuso la derogación de esta ley.

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 1922¹⁵⁶.

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 1º), o de "toda corporación de población" (artículo 3o.), o del "núcleo de población" (artículo 14)¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Ricord, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 161-162.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 166-167.

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 Calles¹⁵⁸.

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 aquélla: si un latifundio empleaba métodos modernos de producción debería — según Obregón —, continuar existiendo.

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 campo¹⁵⁹.

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 gobierno¹⁶⁰. Su legislación agraria desarrolló tanto la propiedad privada como 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 privada¹⁶¹.

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

¹⁵⁸ Aguilar Camín, Héctor, *La frontera nómada*, SEP/Siglo XXI, México, 1985, p. 434.

¹⁵⁹ Montalvo Ortega, Enrique, *Historia de la cuestión agraria mexicana*, Vol. 4, Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1988, pp. 7-8.

¹⁶⁰ Tello, Carlos, *La tenencia de la tierra en México*, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, México, 1968, p. 22.

¹⁶¹ Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Historia de la revolución mexicana*, Ed. Colegio de México, México, 1981, p. 111.

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 campo¹⁶².

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, a inicios de la década de 1930 se comenzaba a hablar del fracaso de la Revolución Mexicana. En opinión de Carlos Tello, los gobiernos de la Revolución tenían que una aceleración en el reparto de la tierra ocasionaría descensos en la producción del campo y por ello desequilibrios en la economía nacional¹⁶³.

B) Política agraria del gobierno de Abelardo 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 Revolucionario¹⁶⁴, 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

¹⁶² Montalvo Ortega, p. 16.

¹⁶³ Tello, Carlos, pp. 21-22.

¹⁶⁴ El Partido Nacional Revolucionario fue uno de los grandes aciertos del general Plutarco Elías Calles, pues con él no sólo 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.

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 preceptos¹⁶⁵.

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 entenderse en uno y en 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; 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 ejidos¹⁶⁶

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 1934¹⁶⁷.

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 condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población", como titulares de los viejos y nuevos derechos agrarios. Este liecho

¹⁶⁵ Madrazo Cuéllar, Jorge, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, III/UNAM/DDF. México, 1990, p. 21.

¹⁶⁶ Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, Ed. Porrúa, México, 1964, pp. 244-245.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 245.

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 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 de 9 de abril de 1934, que serviría de marco jurídico para que el presidente Cárdenas llevara a cabo su política agraria.

C) 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 norteros carecía ya de sentido¹⁶⁸. 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 en la que Calles había puesto cierto remedio con sus reformas institucionales, volvió a agudizarse, produciendo malestares sociales evidentes¹⁶⁹.

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

¹⁶⁸ Warman, Arturo, ..., *Y venimos a contradecir*, Ediciones de la Casa Chata-CISINAH, México, 1976, p. 157.

¹⁶⁹ Córdova, Arnaldo, *La revolución y el Estado en México*, Ed. ERA, México, 1989, p. 181.

echaron al olvido este principio sino que intentaron por todos los medios a su alcance de conservar la vieja elase dominante y asimilarla a la nueva que se iba organizando¹⁷⁰.

Esto demuestra hasta qué punto la revolución no había cumplido con sus programas de reformas sociales. El descontento se produjo muy pronto, presentándose como 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 dió, 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 revolución¹⁷¹.

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"¹⁷².

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 propia¹⁷³.

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 país¹⁷⁴.

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

De 1934 a 1940, el presidente Cárdenas, realizó el mayor reparto agrario en el país, al distribuir 17 889 701 de hectáreas, cantidad que contrasta con lo realizado por

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 180.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 182.

¹⁷² Escobar Toledo, p. 23.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁷⁴ Córdova, Arnaldo, *La revolución...*, p. 183.

los gobiernos revolucionarios, de Carranza a Abelardo L. Rodríguez (1917-1934), en los que se repartieron 11 704 787 hectáreas¹⁷⁵.

No deja de ser significativo que en el propio Plan Sexenal se advierta 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. 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 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 poder¹⁷⁶.

Por ello, en 1934 se funda el Banco Nacional de Crédito Ejidal y empiezan a operar los Almacenes Nacionales de Depósito; y ese mismo año se inicia 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 promueven los mecanismos tendientes a modernizar la agricultura mexicana. En 1937 se inicia la reforma agraria en Yucatán, y ese mismo año se crea la Ley de Fomento a la Ganadería, que garantizaba por 25 años la inafectabilidad de tierras ganaderas, acierto político de Cárdenas que le permitió continuar con el reparto de la tierra¹⁷⁷.

De no haberse distribuido masivamente la tierra — y, por ende, el ingreso — y 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, salvo la Revolución Mexicana de la profunda crisis por la que atravesaba en 1934, y abrió las puertas al desarrollo moderno de México.

Sin embargo, con el reparto de la tierra crece el minifundio. En 1940 el 47% de la tierra de labor era ejidal, frente al 13% en 1930. El minifundio privado se desarrolla junto al ejidal: los predios no ejidales menores de 5 hectáreas, tenían en 1930, 1.54 hectáreas en promedio; en 1940 la cifra es de 1.25 hectáreas¹⁷⁸. 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, respectivamente¹⁷⁹.

El tamaño medio de tierras de labor en los predios mayores de 5 hectáreas disminuye 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, empieza la formación del minifundismo.

¹⁷⁵ Aguilera Gómez, Manuel, *La reforma agraria en el desarrollo económico de México*. Instituto de Investigaciones económicas/UNAM, México, 1969, pp. 126 y ss.

¹⁷⁶ Tello, Carlos, Op. Cit p. 25.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷⁸ Aguilera Gómez, Manuel, pp. 141-142.

¹⁷⁹ Tello, Carlos, p. 33.

Reforma del 6 de diciembre de 1937

En 1937 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, se presentó un proyecto de reforma para adicionar el artículo 27 constitucional.

La fracción VII del artículo 27 constitucional fue adicionada declarando 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 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 adscribirlas 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 podrá 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 distingue a los ejidos en: agrícola, ganadero, forestal, comerciales, industriales, etcétera. Este Código tuvo una vigencia muy corta.

D) Política agraria de Manuel Avila Camacho (1940-1946)

La validez del ideario cardenista se demuestra en los años que siguen 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 campo 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 directores nacionales se ocuparan del desarrollo del capitalismo sin obstáculos que antaño ofrecía una sociedad convulsionada¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Córdova, Arnaldo pp. 215-216.

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 que se provocó fue el considerar que para entonces habían sido repartidas y quedando en gran medida integradas al sistema de producción capitalista, pero fuera del mercado, alrededor del 22% del total de la superficie agropecuaria¹⁸¹.

En noviembre de 1939 se dió a conocer el Segundo Plan Sexenal que el PNR 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 también, 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 que se proponía, 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 de madera, llamados egipcios, por modernos de acero. Además, se ordenó, posteriormente, prestar ayuda a los propietarios que tuviesen problemas con sus títulos de propiedad para evitar abusos y despojos¹⁸².

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 las políticas cardenistas que emprendió el gobierno de Avila Camacho fue el parcelamiento de los ejidos, realizado mediante decreto del 11 de diciembre de 1940. El argumento central para tal medida era el de la seguridad en 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"¹⁸³.

¹⁸¹ Peña, Sergio de la y Marcel Morales Ibarra, *Historia de la cuestión agraria*. Ed. Siglo XXI, México. 1989. p. 5.

¹⁸² *Ibid.*, p.21.

¹⁸³ Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la revolución mexicana. Período 1940-1952*. El Colegio de México, México, 1978, pp. 236-239.

Durante el sexenio de Avila Camacho (1940-1946) sólo se distribuyeron 5 327 943 hectáreas entre 112,447 beneficiados. Con ello se frenó — sin detener — 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 ocasiones¹⁸⁴.

E) Política agraria de Miguel Alemán Valdéz (1946-1952)

Era previsible que la secuela de presidentes 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 eliminación del sector militar del Partido de la Revolución Mexicana en 1941¹⁸⁵. 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, la maraña burocrática para la tramitación agraria, la persistencia de muchos latifundios y la formación de nuevos, etc. Por su parte, los propietarios desplegaron una amplia y agresiva campaña en demanda de seguridad en la tenencia de la tierra¹⁸⁶.

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 terratenientes 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 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

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ 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 Partido Revolucionario Institucional (PRI).

¹⁸⁶ Torres, Blanca, *Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana. Período de 1940-1952*. Colegio de México, México, 1984, p. 57.

ampliar considerablemente la estructura legal a la cual podrían recurrir los propietarios ante la amenaza, así fuese débil, del movimiento agrario¹⁸⁷.

Reforma del 12 de febrero de 1947

Al tercer día de su gestión presidencial, Miguel Alemán presentó 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 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 objetivos¹⁸⁸.

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 de humedad o, 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. En la exposición de motivos declaró 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 maquinas modernas permiten economizar trabajo humano en grandes proporciones, las superficies que pueden ser atendidas por una persona tiene que ser proporcionalmente mayores"¹⁸⁹.

La fracción XV del artículo 27 constitucional señaló a la pequeña propiedad como la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes; doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para cultivo de algodón; trescientas hectáreas para cultivo 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 señala que si el poseedor de una pequeña propiedad mejora la calidad de sus tierras no podrá ser objeto de afectación aún cuando se rebasen los límites señalados por la misma fracción¹⁹⁰.

La fracción XIV del artículo 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 ilegales de sus tierras o aguas".

¹⁸⁷ Peña, Sergio de la, Op. Cit., p. 141.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 142.

¹⁸⁹ Chavéz Padrón, Martha, *El Derecho agrario...*, pp. 255-256.

Estas reformas provocaron que los grandes y medianos propietarios de fundos solicitaran sus certificados de inafectabilidad, que fueron otorgados con una gran 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 propiedades¹⁹¹.

Durante este período 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. Asimismo, 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.

F) Política agraria de Adolfo Ruíz 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 Ruíz Cortines como candidato del 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 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 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 Ruíz 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 agrícola; es decir, crecer ahora, redistribución después, era la meta

¹⁹⁰ Ricord, Humberto, p. 209.

¹⁹¹ Gutelman, Michel, Capitalismo y reforma agraria, Ed. ERA, México, 1971, p. 117.

explícita del grupo gobernante que veía con optimismo la posibilidad de que el avance de la industrialización resolviera, a largo plazo, los problemas sociales planteados¹⁹².

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 5.3000,000 hectáreas¹⁹³.

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 persecución de los cambios estructurales¹⁹⁴.

G) 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 nuevamente, en un breve plazo, el problema de la estabilidad política y social del país. Las abundantes 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 dió 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 podían hacerse validamente sino dentro del sistema ejidal.

¹⁹² Pellicer, Olga y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la revolución mexicana*, Tomo 22, El Colegio de México, México, 1978, p. 7.

¹⁹³ Gutelman, Michel, p. 119.

¹⁹⁴ Aguilera Gómez, Manuel, pp. 144-145.

Durante el gobierno de López Mateos se repartieron 16.004.170 hectáreas, el mayor reparto desde el gobierno de Lázaro Cárdenas.

II) Política agraria de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Con Díaz Ordaz la política de recuperación de las tierras disponibles se afirmó todavía más. Entre 1964-1969 fueron declaradas "tierras nacionales" más de nueve millones de hectáreas que fueron utilizadas 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 de 16 millones de hectáreas; de 1964 a 1969, Díaz Ordaz mandó 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 de 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; este será posteriormente el problema más importante¹⁹⁵.

I) 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 México¹⁹⁶.

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.

¹⁹⁵ Gutelman, Michel, p. 122.

¹⁹⁶ Córdova, Arnaldo, pp. 228-229.

La política del período 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 cooperativo¹⁹⁷. Para llevarla a cabo el gobierno de Luis Echeverría promulgó la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria¹⁹⁸, 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 de los ejidos.

En su primer informe de gobierno, Luis Echeverría señalaba 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 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; eliminar 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"¹⁹⁹.

Una idea central resaltaba en las nuevas disposiciones legislativas: el trabajo cooperativo o la colectivización. Así, la idea de la colectivización reaparecía en el discurso gubernamental, después de que esta 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"²⁰⁰.

Las nuevas formas 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

¹⁹⁷ Discurso de toma de posesión: 10. de diciembre de 1970.

¹⁹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971.

¹⁹⁹ Moguel, Julio, *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1990, pp. 330-331.

²⁰⁰ Warman, Arturo, La colectivización en el campo: una crítica, en *Cuadernos Políticos*, Núm. 11, enero-marzo de 1977.

(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 habría 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 comunidades, que permitían la asociación de dos o más ejidos (o comunidades) para integrar unidades de producción agropecuaria (artículo 146). De la misma manera, se permitía 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 Agraria²⁰¹. Además, se unifica el sistema bancario nacional especializado en la materia, se promulga la nueva Ley General de Crédito Rural²⁰², 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"²⁰³.

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 diez miembros que decidieran adoptar la misma modalidad organizativa; 3) las uniones de ejidos o comunidades; 4) a 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 avecindados 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 3400 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 limitados²⁰⁴.

²⁰¹ Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1975.

²⁰² Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1975.

²⁰³ Banrural, Ley de Crédito Rural, México, 1984, pp. 46-47.

²⁰⁴ Moguel, Julio, pp. 336-337.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se repartieron 12,773,888 hectáreas²⁰⁵, 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 fue 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 que provocó esquemas clientelares. Esta estatización hacia abajo sólo pudo existir a través de cacicazgos regionales en los senos de los ejidos²⁰⁶.

J) 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 estarán basados en las ideas de la justicia redistributiva de la propiedad y del ingreso.

Con él se inicia un proceso en el que las palabras mágicas empezarán a ser eficiencia y productividad, al tiempo que los criterios administrativos adquirirían una creciente importancia en la definición de las políticas del gobierno²⁰⁷.

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 anuncia 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 también el encuentro con un techo de legitimidades y de consenso político para las facultades expropiatorias del Estado²⁰⁸.

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 concilia ambos extremos: el uno improductivo, el otro injusto... Queremos ser

²⁰⁵ 8,290,672 fueron de agostadero; 522,414 de monte, y 2,208,319 insuficientemente especificadas; 127,817 de riego y 752,191 fueron de temporal. *Idém.*, pp. 341-342.

²⁰⁶ Gordillo, Gustavo, *El Leviatán rural y la nueva sociedad política*. En Jorge Zepeda Patterson (editor). *Las Sociedades Rurales Hoy*, El Colegio de Michoacán/CONACYT. México, 1988, pp. 236 y ss.

²⁰⁷ Moguel, Julio, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

²⁰⁸ Aguilar Canín, Héctor, *Después del milagro*, Ed. Cal y Arena, México, 1989, pp. 22-27.

consumadores y no apóstatas de la reforma agraria"²⁰⁹. 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. Culinada la etapa del reparto, lo que requieren los hombres del campo sin tierra es trabajo retributivo, que les de seguridad y dignidad ante la vida a ellos y a sus hijos..."²¹⁰.

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..."²¹¹.

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 realicen 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 firma en que convenga, en su caso, recibir anticipos por su trabajo²¹².

²⁰⁹ Moguel, Julio, Op. Cit., p. 359.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*, p. 250.

²¹² Ley Federal de la Reforma Agraria, en *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 1981.

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 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 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%)²¹³.

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 el auge petrolero y más tarde por la crisis económica que vive el país desde 1981.

K) Política agraria de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

En estas circunstancias llegó a la presidencia de la República el licenciado Miguel de la Madrid, quien asume 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 queda rezagado por las políticas económicas, tendientes a sacar de la crisis al país.

²¹³ Moguel, Julio, Op. Cit., p. 10.

REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución sería reformado para adicionarle dos fracciones: la XIX y 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 no crea tribunales especializados en materia agraria, ya prelude la reforma realizada en el gobierno siguiente.

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 expedirá 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 es la productividad y la eficiencia 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 campesinos²¹⁴.

²¹⁴ Luna Arroyo, Antonio, "Luces 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, 1991, p. 134.

CAPITULO IV. LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 6 DE ENERO DE 1992²¹⁵

1. CAUSAS DE LA REFORMA

La reforma al artículo 27 Constitucional emprendida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), es una medida que transformó 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 tuvo como una de sus principales causas la crisis agrícola en la producción de alimentos que padece el país desde varias décadas atrás. Así lo señaló 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 el ingreso de los productores rurales, sino también de 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 años 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

²¹⁵ 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 del mismo mes, siendo este último el día 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* de 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.

de la época cardenista y reforzado luego por los resultados de la "revolución verde"²¹⁶. En ese lapso, el crecimiento medio del sector agrícola fue superior al 5% anual²¹⁷.

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 poblacional²¹⁸. Contribuyó también el auge ganadero que trajo como consecuencia la sustitución de la producción de cereales por pastizales y el consumo de granos como forraje²¹⁹.

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; la de los ochenta fue de 76.5 millones. 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 toneladas²²⁰. 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 de ese mismo año, nos da una muestra del desastre agrícola de México²²¹.

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 viven en condición de pobreza y entre ellos se

²¹⁶ La "revolución verde" significa un aumento en la producción basada en el uso de semillas mejoradas, abonos, bastante agua y plagicidas; asimismo, inversiones de capital suficiente para un uso intensivo de máquinas 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.

²¹⁷ Salinas, Raúl, "El campo en México ante el reto de la modernización". *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990, p. 820.

²¹⁸ Rubio, Blanca, "La vía campesina de producción y la privatización del ejido". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, año 1, núm. 3, septiembre-diciembre, México, 1991.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Salinas, Raúl, Op. Cit., p. 822.

²²¹ Calva, José Luis, *La disputa por la tierra*. Ed. Fontamara, México, 1993, p. 13.

concentra, desproporcionadamente, su expresión externa, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional.

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 promedio de la propiedad privada²²².

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 garantía²²³.

Es importante mencionar que este deterioro no se dio por azar, sino que se 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 subsidiados²²⁴. Es decir, la agricultura ha sido considerada como un sector antiinflacionario, con lo cual se ha seguido la política de manejar bajos los precios reales de los alimentos.

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

²²² CEPAL, 1982, *Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de productores del agro mexicano)*, siglo XXI, México.

²²³ Salinas, Raúl, *Op. Cit.*, p. 287.

²²⁴ Diego, Roberto s., "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 constitucional", en *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, año 2, num. 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.

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 campo²²⁵.

Respecto a 1980, la inversión pública total en 1986 disminuyó 43% en términos reales²²⁶, mientras que la correspondiente a la agricultura cayó 71%²²⁷. La inversión de capital estatal disminuyó de 67,470 millones de pesos en 1981 (a precios de 1980) a sólo 14,004 en 1988, y en 1989 a 13,625.5 millones, es decir, el 20,2% de la inversión ejercida en 1981²²⁸.

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 1980²²⁹.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar la intención del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) en firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC)²³⁰ con Estados Unidos y Canadá, como una causa importante para la modificación del artículo 27 constitucional, ya que era necesario que México estableciera condiciones iguales a las de estos países con respecto a la tenencia de la tierra, así como la posibilidad de inversiones en el campo, que con el anterior marco constitucional era imposible.

²²⁵ 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.

²²⁶ *Ibid.*, p. 823.

²²⁷ *Ibid.*, p. 825.

²²⁸ Calva, José Luis, Op. Cit., p. 15.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ El Tratado de Libre Comercio entro en vigor el 1o. de enero de 1994.

Como podemos ver, el conflicto agrario cedió su lugar al conflicto agrícola, y la contradicción se centró en la viabilidad económica del campesino como unidad alimentaria básica del país²³¹. 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 POLITICA 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 mejoría significativa en la calidad de vida"²³². Por ello, la modernización del campo fue uno de los lineamientos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

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 señalaba como objetivo fundamental, "aumentar la producción y la productividad del campo, para 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 establecía 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.

²³¹ Rubio, Blanca, Op. Cit. p. 15.

²³² Salinas, Raúl, Op. Cit., p. 827.

Para llevar a cabo la modernización propuesta en el Plan Nacional de Modernización del campo se propuso la siguiente estrategia: a) certidumbre en la tenencia de la tierra; b) financiamiento al campo; c) recursos hidráulicos; d) 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 competitivo²³³.

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 país²³⁴.

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 productiva²³⁵.

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 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.

²³³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ González Graf, Jaime, "La reforma del campo mexicano", *Nexos*, núm. 67, noviembre, México, 1991, p. 45

Las reformas al artículo 27 constitucional implican 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, 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 de que esta política de desarrollo rural se traduzca en mejores niveles de vida en los habitantes del campo.

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, Campesina 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), entre otras²³⁶. Ante esta situación, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari dio a conocer un programa de 10 puntos²³⁷ de apoyo al campesino, y cuyos puntos son los siguientes:

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

²³⁶ 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.

²³⁷ Discurso pronunciado el 14 de noviembre de 1991 en la Residencia Oficial de los Pinos ante los miembros del sector agropecuario.

2. La reforma protege al ejido.
3. La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
4. La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
5. La reforma promueve la capitalización del campo.
6. La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.
7. La reforma compromete recursos presupuestarios crecientes al campo.
8. En la reforma se establece el seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.
9. La reforma crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.
10. La reforma resuelve la cartera vencida con el Banrural y se aumentan los financiamientos al campo²³⁸.

3. CAMBIOS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REGULACION EN LA LEY AGRARIA

A. Las sociedades mercantiles

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 están presentes en la redacción de la nueva Ley Agraria²³⁹.

La reforma constitucional tiene como objetivo solucionar la crisis agrícola²⁴⁰, superando las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello conviene eliminar los

²³⁸ Revista *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, México, 1990, p. 920.

²³⁹ 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.

²⁴⁰ *Vid supra*, pp. 75 y ss.

impedimentos a las sociedades mercantiles y dar así capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado²⁴¹.

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 revolución²⁴², 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 capitalista (modernización del aparato productivo) y la modernización de los latifundios²⁴³.

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 entonces 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. La iniciativa causó gran controversia en la sociedad porque modificaba el contrato social agrario²⁴⁴, 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 abstenciones²⁴⁵; sin embargo, en la 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

²⁴¹ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

²⁴² *Vid supra*, pp. 52 y ss.

²⁴³ Mestrines, Francis, *Op. Cit.*, p. 42.

²⁴⁴ Loyo Hernández, Marcos, "Chiapas: el inicio del fin", en el *Universal Gráfico*, 26 de febrero de 1994.

²⁴⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 5, 6 y 7 de diciembre, año 1, núm. 15, México 1991, pp. 1541-1604.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

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 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 extranjeros²⁴⁶.

Otra corriente de diputados considero 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 comercial²⁴⁷.

Después de un prolongado debate, la Cámara de Diputados²⁴⁸ 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.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Las reformas al artículo 27 constitucional fueron aprobadas por la Cámara de Senadores sin modificaciones.

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.

La Ley Agraria²⁴⁹, 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"²⁵⁰.

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 constitucional, 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 de 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

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ 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.

sociedad mercantil²⁵¹. Esta ley no establece ningún límite para que se asocien varias de estas sociedades mercantiles que 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 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

²⁵¹ 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 la región de los tuxtlas, sólo 3,750 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.

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, lo cual va a provocar que nadie tenga infringir la ley.

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).

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.²⁵² 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 Vaquerías²⁵³.

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 obras 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).

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 sus artículos 138 y 144 permitía esa modalidad de asociación, pero únicamente para la explotación comercial y transformación industrial de los recursos ejidales con

²⁵² En 1990 la transnacional Pepsi Co. Inc. adquirió la empresa galletera Gamesa, vendiendo sus acciones sobre el Proyecto Vaquerías a promotora CERES. 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.

²⁵³ 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.

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 de la Reforma Agraria establece que:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles 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 la 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 o 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.

El proyecto Vaquerías finalmente fracasó y la sociedad fue liquidada en noviembre de 1994, sin embargo, es importante mencionar que no era la única sociedad de empresarios con ejidatarios, existen otras, pero hasta el momento no se puede hablar de que hayan tenido éxito. De hecho las inversiones financieras que el gobierno salinista pensó que llegarían al campo a través de esta figura jurídica son casi inexistentes, por lo que podemos afirmar que el objetivo para permitir la existencia de sociedades civiles y mercantiles en el campo no se ha cumplido hasta el momento.

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 *calputalli* 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 herencia²⁵⁴.

²⁵⁴ *Vid supra*, p. 12.

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 se llama ejido a lo que en la época colonial se denominaba tierras de común repartimiento²⁵⁵; 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 la 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 esta 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 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 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, impropia, en todas las leyes posteriores, anen de que la revolución había popularizado el nombre de ejidos para las tierras con que se dotaba a los pueblos²⁵⁶.

Régimen constitucional

La nueva redacción del artículo 27 constitucional establece en su fracción VII las bases generales del ejido.

²⁵⁵ Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 126.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 126.

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 forma 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".

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 9o. 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 podrán 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 estampan su firma o huella digital, pues, en muchos casos, la ignorancia y el analfabetismo podrían 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.

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 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), y 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 secretaria enajenará el excedente al mejor postor, de los ejidatarios o avocindados 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 provocara 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.

Un ejemplo de lo anterior, ha sido la inmediata activación del mercado inmobiliario periférico, con tierras ejidales en numerosas ciudades del país a partir de la promulgación de la nueva Ley Agraria. Alrededor de las ciudades importantes de los estados de Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro y Zacatecas, por citar sólo algunos casos, el fraccionamiento de los ejidos colindantes a las ciudades se ha convertido en una actividad en auge frente a la impasividad de las autoridades agrarias y la impotencia o negligencia de las autoridades municipales. En las inmediaciones de las ciudades como Celaya, Irapuato, Salamanca, San Juan del Río, Ciudad Gúzman, Guadalajara, Toluca, los municipios conurbados de la Ciudad de México, Fresnillo y Zacatecas, la comercialización de los ejidos alcanza cotizaciones entre los 500 mil y 700 mil nuevos pesos por hectárea²⁵⁷.

²⁵⁷ Castañeda, Victor, "Fin del crecimiento urbano subsidiado", en *Ciudades*, núm. 19, julio-septiembre de 1993.

Según Arturo Warman, ex-Procurador Agrario, se estima en 3 millones de hectáreas la extensión de las tierras ejidales que rodean a las ciudades, "lo que no implica que se vaya a vender de inmediato"²⁵⁸. Lo anterior significa, en todo caso, que son tierras que tarde o temprano se incorporarán a las periferias urbanas con la aceptación institucional.

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)²⁵⁹. 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 pueden 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 avocindados); 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 (artículo 23, fracción IX, y 26 de la Ley 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 *altepetalli*, que eran "los comunes de las ciudades y villas, se

²⁵⁸ En "la Jornada", 17 de diciembre de 1993.

²⁵⁹ "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 de 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)".

dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de otros²⁶⁰. 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 *Calpullalli*, 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 social²⁶¹.

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 *calpullalli*²⁶².

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.

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 resolviera el problema de la tierra²⁶³.

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 declaran nulas: "a) todas las

²⁶⁰ *Vid supra*, p. 12.

²⁶¹ Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Ed Porrúa, México, 1979, p. 149.

²⁶² *Vid supra*, p. 22.

²⁶³ Womack, John, *Zapala y la revolución mexicana*, Siglo XXI, México, 1987, pp. 387-397.

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 condueñazgos, 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".

En 1934, el artículo 27 fue reformado para incorporar la Ley del 6 de enero de 1915 al texto constitucional²⁶⁴, 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 comunera; 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"²⁶⁵.

²⁶⁴ *Ibid supra*, p. 53.

²⁶⁵ Cabrera, Luis, *La Revolución es la Revolución. Documentos*, Ediciones del Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 1977, p. 154.

Regimen 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".

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 la 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 enajenar 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 pudieran lograr la restitución... expropiándose el terreno indispensable del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados"²⁶⁶, 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

²⁶⁶ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

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 1917²⁶⁷, 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 territorial²⁶⁸.

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 los tribunales a deducir sus 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 amparo²⁶⁹.

El artículo 27 constitucional fue reformado en 1934, incorporando el texto de la Ley de 6 de enero de 1915. Por ello la fracción XIV dice: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restituciones 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"²⁷⁰.

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 en general"²⁷¹.

Ante esta situación de inconformidad y de inseguridad jurídica que alegaban los productores agrícolas, se reformó nuevamente el artículo 27, adicionando la fracción XIV un párrafo nuevo: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en

²⁶⁷ Fracción XVII.

²⁶⁸ Ricord E., Humberto, *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 276-277.

²⁶⁹ Mendieta y Núñez, Op. Cit., p. 131.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 155.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 167.

explotación, a los que 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 de humedad, 200 de temporal, 400 de agostadero y 800 de montes; además, las suficientes para 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 1947²⁷² y garantiza de manera absoluta a 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 excede 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.

²⁷² *Vid supra*, pp. 61 y ss.

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).

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 le 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 la rentabilidad"²⁷³.

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

En la Constitución Mexicana sólo dos preceptos constitucionales, 4o. y 27o., contienen disposiciones sobre el tema campesino e indígena, pero sin destinar títulos específicos para esos regímenes²⁷⁴. Por ello, nos parece importante reflexionar sobre los grupos indígenas, tema de gran relevancia en la actualidad, después del estallido de la guerra en Chiapas, el 1o. de enero de 1994.

²⁷³ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

²⁷⁴ En América Latina son diversos los Estados que regulan constitucionalmente a los pueblos y grupos indígenas como son: Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Brasil.

Desde el siglo XVI los pueblos indios han sido para criollos y mestizos; lo "otro" juzgado y manipulado, para su explotación o, por el contrario, para su redención. Somos nosotros quienes los utilizamos, pero también quienes pretendemos salvarlos. La marginación de los pueblos indígenas es obra de los no-indios, pero también lo es el indigenismo que pretende ayudar a su liberación²⁷⁵.

Es por ello que, a principios de los años setenta, a lo largo y ancho del país, comenzaron a aparecer brotes de descontento en la mayoría de los pueblos indios, aunque no todos manifestaban su pertenencia a un grupo étnico. La mayoría de los pueblos indios exigía tierras y su reconocimiento como sujetos políticos²⁷⁶.

Como las movilizaciones indias cobraban cada día mayor fuerza, el gobierno decide impulsar la creación de un instrumento político que aglutinara a los pueblos indios y que contuviera sus acciones, por lo que se creó el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI)²⁷⁷.

Aunque el CNPI representa un avance en el movimiento indio nacional de esos años, los pueblos indios pronto se dan cuenta de sus limitaciones ya que el gobierno lo comienza a presionar para que se integren definitivamente en la CNC y al PRI. Ante la negativa del CNPI de formar parte del PRI y las constantes críticas que hacían al régimen de José López Portillo (1976-1982), el gobierno busca nuevos interlocutores indios.

La represión oficial a la CNPI, obliga a los sectores que se ven desplazados a crear una nueva estructura india o incorporarse de lleno a procesos de organización más amplios. Un ejemplo de lo primero lo tenemos en el caso de la formación de la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas en 1981. El segundo caso lo tenemos en la integración de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que se formó en 1979 con motivo del primer centenario del natalicio del Gral. Zapata y contra la política del presidente López Portillo²⁷⁸.

Una de las características de la emergencia india de los años setentas es que la mayoría de las organizaciones de este periodo apelan, básicamente, al gobierno y a los partidos políticos al exigir su reconocimiento como sujetos políticos con capacidad suficiente para decidir sobre su propio destino y para demandar la adecuación de sus programas y estructuras a las exigencias de los pueblos indios.

²⁷⁵ Villoro, Luis, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", en *Nexos*, núm. 197, mayo, 1994, p.41.

²⁷⁶ Sarmiento S., Sergio, "El movimiento indio y la irrupción india chiapaneca", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 8-9, 1994, p. 81.

²⁷⁷ Bonfil Batalla, Guillermo, "Las nuevas organizaciones indígenas (Hipotesis para la formulación de un modelo analítico)", en *Documentos para la Segunda Reunión de Barbados. Indianidad y descolonización en América Latina*, México: Nueva Imagen, 1979, p. 33.

²⁷⁸ Sarmiento S., Sergio, Ob. Cit., p. 6.

La respuesta gubernamental a los reclamos de los pueblos indios cristaliza en la definición de una nueva política indígena que se denomina como "indigenismo de participación"²⁷⁹.

La apelación india al gobierno y a los partidos políticos en esos años no tiene mucho eco ya que dichos actores no entienden sus planteamientos. Los reclamos indios tienen un mayor impacto en ciertos sectores religiosos al grado que diversas corrientes de la iglesia católica y protestante se convierten en las defensoras de sus derechos y en las promotoras de sus procesos de organización. Sin embargo, el llamado indio de esos años no es lo suficientemente fuerte para conseguir que el Estado y los partidos políticos modificaran las relaciones establecidas hasta ese momento con los pueblos indios. De ahí que en los años siguientes, los pueblos indios dirigieran su voz hacia otros sectores.

En la década de los ochentas, las dificultades de las organizaciones indias para estructurar sus propios instrumentos y la aplicación de una política indigenista que planteaba dejar atrás las etapas populistas, provocó que el movimiento indio ensayara nuevas formas de acción social y que sus actores se incorporaran a procesos de organización más amplios.

Una de las agrupaciones que cuenta con varias organizaciones indias importantes a principio de los años ochenta es la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). En esta coordinadora participan entre otras agrupaciones la COCEI, el MULT, la UCEZ, la OIPUH, la UPM, la OCEZ, etc., en la que se nota la presencia de indios zapotecos, mixtecos, triquis, nahuas, purépechas, etc.²⁸⁰

Otra agrupación que incorpora organizaciones indias importantes es la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). La CIOAC es otra organización que incorpora en sus filas a miembros de los pueblos indios ya sea como jornaleros o como miembros de la Unión Nacional de Créditos Agropecuarios, Forestal y de Agroindustrias de Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios Minifundistas, mejor conocida como la UNCAFAECSA. En la CIOAC es importante la presencia de los peones acasillados (tzotziles y tzetzales) de Simojovel y de las comunidades mixtecas y tlapanecas del Estado de Guerrero, entre otras²⁸¹.

En el sexenio de la modernización, los pueblos indios también crean organizaciones propias como la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión de Comunidades Indígenas 100 años de Soledad, la

²⁷⁹ Sarmiento S. Sergio. "Notas a propósito del "indigenismo de participación" y la lucha indígena actual". en *Revista de la Universidad Autónoma de Guerrero*, Extra 2, octubre de 1982, pp. 19-28.

²⁸⁰ Sarmiento S., Sergio. "El movimiento indio...". P. 83.

²⁸¹ Canabal Cristiani Beatriz, Joaquín Flores Félix y Juan González Esponda. "El movimiento campesino en Chiapas y la coyuntura del 94", en *Cuadernos Agrarios*, núm 8-9, 1994, pp. 65-67.

Organización de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas, la Organización de Médicos Indígenas del Estado de Chiapas, etc.²⁸²

Lo interesante del movimiento indio en el sexenio de Miguel de la Madrid (1882-1988) es que deja de insistir en su demanda de participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas destinadas a los pueblos indios. Es interesante ya que lo hace en el momento que el Presidente emite, en 1985, un decreto en el que se establecen los mecanismos para que los pueblos indios puedan formar parte de la estructura del Instituto Nacional Indigenista²⁸³.

Los pueblos indios dejan de interesarse en esta reivindicación ya que encuentran una importante receptividad a sus demandas en una gran parte de la sociedad civil organizada, especialmente en los llamados organismos no gubernamentales (ONGs), en los sectores de la iglesia popular y en las corrientes políticas no partidistas.

La importancia que adquieren en este periodo las ONGs se debe fundamentalmente al proceso de adelgazamiento del Estado y la reducción del gasto social. Los cambios en el Estado benefactor representan una buena oportunidad para muchas ONGs que aspiraban ocupar los espacios sociales que dejaba vacíos el gobierno en su afán de aplicar las recetas neoliberales.

La crisis de los años ochenta propicia un gran acercamiento de los pueblos indios a otros sectores con los que parece que comparten sentimientos y objetivos. Estos años son de un gran aprendizaje ya que redimensionan sus objetivos y redefinen sus estrategias.

Regimen Constitucional

A diferencia de lo que ocurrió en el sexenio de Miguel de la Madrid, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el movimiento indio cobra un nuevo impulso debido a la coyuntura del V Centenario y a la existencia de un discurso aparentemente favorable a los pueblos indios.

Desde que el nuevo gobierno asume el poder, varias organizaciones indias le plantean la necesidad de diseñar una política indigenista con la participación de los pueblos indios. Algunas de las organizaciones que le demandan esto son, entre otras, el Frente Independiente de Pueblos Indios que se forma en 1989 y la Organización de Residentes Mazahuas en el Distrito Federal.

²⁸² *Ibidém.*

²⁸³ Instituto Nacional Indigenista. *40 años*, 1988, pp. 578-583.

Ante la agudización de los reclamos indios sobre el reconocimiento de sus más elementales derechos y la recomendación que le hacen varios organismos internacionales, el presidente Salinas creó, el 7 de abril de 1989, un organismo consultivo dentro del Instituto Nacional Indigenista denominado Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México²⁸⁴, con el fin de que esta Comisión estudiara "la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas"²⁸⁵.

La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México presentó una propuesta para adicionar el artículo 4o. Constitucional que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados, el 7 de diciembre de 1990, sin embargo, fue aprobada hasta el 3 de julio de 1991, por el escaso interés de los partidos políticos en el Poder Legislativo en un tema tan delicado.

El artículo 4o. constitucional establece en su primer párrafo que:

"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)²⁸⁶.

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 humanos²⁸⁷.

²⁸⁴ *1.a Jornada*, 8 de abril de 1989.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Barajas Montes de Oca, Santiago y Jorge Madrazo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, III/UNAM-DDF-PGJDF, México, 1992, p.23.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 23-24.

Cuando se presentó la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, el Constituyente Permanente decidió agregar un segundo párrafo a la fracción VII que establece:

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

Este párrafo tuvo como finalidad que hubiera una concordancia con la ya establecido en el artículo 4o. constitucional.

Los grupos indígenas en la Ley Agraria

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 injusticias²⁸⁸.

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 de 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".

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 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 constitucional²⁸⁹.

²⁸⁸ Ponce de León Armenta, Luis M., "Justicia para las minorías étnicas", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. UNAM, México, 1992, pp. 34-39.

²⁸⁹ 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.

Sin embargo, y a pesar de los avances que se han dado, hay mucho camino que recorrer todavía.

La irrupción india en Chiapas, el día primero de enero de 1994, abre una nueva página en la historia del movimiento indio contemporáneo ya que, a diferencia de otros procesos, en esta ocasión los indios deciden tomar las armas, actuar como un ejército formal, declararle la guerra al gobierno, llamar a todas las fuerzas sociales a rediscutir el proyecto de nación y a redefinir el pacto social bajo nuevas bases.

El levantamiento indio chiapaneco es un movimiento social que apela a la nación en su conjunto y cuestiona el proyecto nacional impuesto desde la creación del Estado-nación. La lucha armada india es una respuesta social que critica no sólo al modelo económico neoliberal de los años recientes sino a todo a un esquema de país que le ha negado a los pueblos indios sus derechos más elementales.

La decisión de los indios chiapanecos de tomar las armas y tratar de terminar con 500 años de injusticia ha tomado a todos por sorpresa y ha provocado una gran cantidad de reacciones que van desde su descalificación hasta la suma de simpatías, muchas veces sin entender suficientemente las reivindicaciones indias.

Para quienes piensan que los indios son incapaces de tomar decisiones como las del EZLN y de formular planteamientos como los de la Declaración de la Selva Lacandona, la revuelta chiapaneca no es más que el resultado de una conjura extranjera o la expresión más evidente de una serie de maniobras políticas oscuras fraguadas desde el poder.

Las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), son un parteaguas en los planteamientos que los pueblos indios habían venido formulando en los últimos años. En la Declaración de la Selva Lacandona, los indios del EZLN exigen no solo tierras, trabajo, techo, alimentación, salud, educación e independencia, sino también libertad, democracia, justicia y paz.

A diferencia de los movimientos indios de los últimos veinte años que tenían como objetivo central la reivindicación de la tierra, el EZLN plantea como primera demanda la restauración de la legalidad y la estabilidad de la nación. Este tipo de planteamientos hizo suponer a ciertos analistas y a la mayoría de los funcionarios gubernamentales que la revuelta chiapaneca no era un movimiento indio ya que no reivindicaba la tierra como eje principal de sus demandas.

Contra lo que se pudiera pensar, la lucha del EZLN es un movimiento social con un fuerte contenido indio que pone el acento en demandas novedosas que van más allá de las peticiones formuladas por las organizaciones indias de los años recientes. Los indios del EZLN ya no piden únicamente tierra, respeto a sus valores y su derecho a

diseñar, ejecutar y evaluar la política indigenista como lo hicieron las agrupaciones indias en los años setentas y ochentas. Ahora exigen, una redefinición del proyecto de nación y del pacto social, es decir, los pueblos indios del EZLN están convencidos que la solución de sus problemas y carencias ancestrales pasa por la discusión del proyecto nacional y la definición de un nuevo modelo económico del que ellos formen parte; por ello, establecen una agenda política y social en la que aparecen conceptos tan importantes como la autonomía y el autogobierno indio y el establecimiento de nuevas relaciones entre los pueblos indios y el Estado-nación y con la sociedad nacional.

Ahora bien, el hecho de que el EZLN haya ganado una gran simpatía en la sociedad civil no es garantía de que sus reivindicaciones sean atendidas favorablemente, ya que hace falta que los sectores de la población expresen sus puntos de vista al respecto y que todos juntos, indios y no indios, definamos el proyecto de nación al que aspiramos.

4. FIN DEL REPARTO AGRARIO

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 zapatismo²⁹⁰.

Tanto Luis Cabrera como los gobernantes sonorenses (Obregón y Calles) vieron al ejido como una transición hacia la pequeña propiedad²⁹¹.

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

²⁹⁰ Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, Ed, Cal y Arena, México, 1992, p. 89.

²⁹¹ *Ibid supra*, pp. 52 y ss.

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 trivial²⁹².

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 solo 0.4% de riego²⁹³.

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"²⁹⁴.

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 la 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 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 agrario²⁹⁵.

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.

²⁹² Cordova, Arnaldo, "A la sombra de la revolución", en *Nexos*, núm. 125, marzo, 1988, p. 36.

²⁹³ Salinas, Raúl, Op. Cit., p. 821.

²⁹⁴ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional.

²⁹⁵ Reyes Heróles, Federico, "Razones", publicado en *La Jornada* el lunes 18 de noviembre de 1991.

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?²⁹⁶ 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 laboral²⁹⁷.

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 Revolucionario, antecedente del PRI. Así, la organización campesina pasó a ser una institución burocrática del gobierno²⁹⁸.

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

²⁹⁶ Calderón Alzati, Enrique, "Reflexiones en torno a la reforma del 27", en *La Jornada* del lunes 9 de diciembre de 1991.

²⁹⁷ De Buen, Nestor, "Lo agrario y lo laboral", en *La Jornada* de 24 de noviembre de 1991.

²⁹⁸ Warman, Arturo, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1973, p. 106.

posibilidades de negociación y presión frente a la hegemonía burocrática y política del mundo urbano²⁹⁹.

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 esta 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 Estado en la economía, y ahora, con la menor participación estatal en la misma. Por ello, el expresidente José López Portillo 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 mixta³⁰⁰.

Patricio Chirinos, 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 revolución³⁰¹, 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"³⁰².

Durante las elecciones de 1988, Carlos Salinas de Gortari vivió experiencias desagradables en su campaña política en zonas ejidales³⁰³, que le demostró que la CNC ya no era un instrumento de control político y electoral, cosa que el mismo Salinas ya sabía³⁰⁴, esto, creemos, lo llevó a buscar nuevos interlocutores en el campo entre las agrupaciones campesinas independientes. Al asumir la presidencia, Salinas de Gortari

²⁹⁹ Aguilar Carmin, Héctor, op. cit., pp 88-89

³⁰⁰ Revista *Proceso*, núm. 836, 9 de noviembre de 1992.

³⁰¹ *La Jornada*, 21 de noviembre de 1991.

³⁰² Tercer Informe de Gobierno, 10. de noviembre de 1991.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ Salinas de Gortari señala que "la comunidad más beneficiada por el Estado registró una baja 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.

integró a su gobierno a estos sectores independientes, que ocuparon posiciones relevantes en instituciones como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Instituto Nacional Indeginista (INI)³⁰⁵.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari no solo transformó y modificó los principios básicos de la Revolución Mexicana, sino que destruyó un punto medular del pacto social surgido de la lucha armada: el reparto agrario. Al cancelar el reparto agrario, las reformas constitucionales del gobierno salinista dejaron a miles de campesinos sin la esperanza de obtener un pedazo de tierra, pero también abrió la posibilidad de que muchos de ellos sean despojados de sus tierras, como ya ha ocurrido en el pasado, lo cual originó que surgiera el descontento en las grandes masas campesinas, y que finalmente sería uno de los detonantes de la guerra chiapaneca³⁰⁶.

5. EL FUTURO DE LA REFORMA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Después de casi tres años de que se aprobó la reforma al artículo 27 constitucional sus objetivos no se han cumplido. La finalidad de la reforma era sobre todo, lograr que llegaran recursos financieros para recapitalizar el campo. Sin embargo, los primeros años de la reforma constitucional, que fueron los últimos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), estos flujos de capital nunca llegaron por diversas razones, tanto externas como internas.

Una de las causas fue que las tasas de interés en el extranjero aumentaron lo que originó que el dinero se hiciera más caro, y los capitalistas, tanto nacionales como extranjeros, vieran más atractivo invertir su dinero en los bancos norteamericanos que en el campo mexicano³⁰⁷.

Una razón más fue que los capitales que llegaron a nuestro país lo hacían al sistema financiero, es decir, a la bolsa de valores, y nunca a inversiones productivas, buscando siempre ganancias a corto plazo. El capital que llegó al país fue altamente especulativo, pues el gobierno ofreció a los inversionistas extranjeros tasas muy altas, y además pagaderos en dólares, y que más tarde conoceríamos como los famosos tesobonos. Estos instrumentos financieros fueron emitidos por el gobierno de Salinas de Gortari con el fin de financiar el gran déficit que registraba el país en su balanza comercial, que era alrededor de los 30,000 millones de dólares³⁰⁸, y que sería uno de las causas de la actual crisis económica.

³⁰⁵ Hernández, Luis, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Ed Siglo XXI. México, 1992, pp. 321-325.

³⁰⁶ Loyo Hernández, Marcos, Ob. Cit.

³⁰⁷ *La Jornada*, de 5 de enero de 1995.

³⁰⁸ *El Financiero*, de 29 de diciembre de 1994.

Dentro de las causas internas, una de gran importancia fue que 1994 fue un año electoral, y que de acuerdo a las costumbres políticas de México es un año de escasa inversión en el país, hasta que no empiece la nueva administración; esto a pesar de que el gobierno de Salinas de Gortari terminaba su sexenio con una gran popularidad y con la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, ya que en noviembre de 1993 se había aprobado el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Sin embargo, la causa principal fueron los acontecimientos políticos durante el año de 1994. El asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, y el del Secretario General del mismo partido, José Francisco Ruíz Massieu, provocaron que no solo no hubiera inversiones en México sino que los inversionistas, nacionales como extranjeros, trasladaran sus capitales en otros países, saliendo del país miles de dolares durante ese año³⁰⁹.

Pero sin lugar a dudas el hecho que vino a derrumbar la imagen del gobierno de Salinas de Gortari fue el estallido de la guerra en Chiapas, pues se inició en una fecha muy significativa para su gobierno, el 10 de enero de 1994, fecha en que entraba en vigor el TLC, y con lo cual se acaba el prestigio que su gobierno había construido sobre el país, de que México era un lugar seguro para las inversiones extranjeras. El hecho de que haya sido un movimiento armado de carácter indígena y campesino, rompe con el proyecto económico del gobierno salinista en el campo.

Además, los programas económicos gubernamentales para reactivar el campo mexicano, fracasaron totalmente, pues con la apertura comercial de nuestro país, los productores mexicanos no pudieron competir con los productos agrícolas provenientes del extranjero³¹⁰; otros como el PROCAMPO, tuvieron más fines electorales que productivos. El Programa de Solidaridad, valuarte de la política salinista, también tuvo un fin clientelar, cuyo único objetivo fue el de obtener votos para el PRI más que acabar con la pobreza, lo cual explica su virtual desaparición en este año.

Con el ascenso al poder de Ernesto Zedillo no ha cambiado el panorama del campo mexicano. Una vez cancelado el reparto de tierras y prácticamente levantada la proscripción de los latifundios, el interés primordial de las concepciones estatales sobre la reforma agraria y el desarrollo rural se ha fincado en la organización de los productores y en la regularización de la propiedad y de la posesión rústica. Aunque ya desde la década de los veintes ambas medidas eran presentadas como un paso necesario o una segunda fase del proceso distributivo iniciado en 1917, no es sino hasta la actual administración presidencial cuando definitivamente éstas pasan a ocupar el lugar central de las políticas públicas, pero ya no ubicadas en los apartados económicos, sino en los de desarrollo social.

³⁰⁹ *El Financiero*, de 16 de enero de 1995.

³¹⁰ *Vid supra*, p. 71.

Presuntamente agotado el paradigma justicialista, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al igual que su predecesor, se enfoca en exclusiva al perímetro de las aspiraciones eficientistas y productivistas, cuya cauda de conceptos técnico-económicos corresponde a una escala de valores inherente a las políticas neoliberales. Ahora para los conductores del país, después de haberse apoyado en él por más de 70 años, el discurso de tono reivindicador pecaba de demagogo y obsoleto, mientras que el eficientista resulta ser objetivo y responsable. Lo cierto es que éste es el segundo plan de desarrollo en la historia del país que no menciona, en ninguna de sus partes, las frases "combate al latifundio" ni "distribución equitativa de la riqueza", o cualquiera de sus sinónimos.

Empero, el nuevo discurso oficial de política agraria no sólo abandonó sus ya lejanos e intermitentes matices sociales, sino que se despojó también de todo vestigio que pudiera hacer recordar el proyecto salinista del desarrollo rural. Así se encontrará que vocablos y frases trilladas como "paternalismo" y "responsabilidad compartida", "eje de la modernización del campo", "solidaridad y concertación social", "transferencia de funciones", "fortalecimiento de la autonomía campesina", "energía social de las comunidades", entre muchos otros, ya no aparecen en el argot agrario del sexenio zedillista³¹¹.

En el terreno del diagnóstico, para justificar su nueva orientación, el Plan Nacional de Desarrollo se sustenta en la infausta conclusión de que "la falta de acceso a la tierra no constituye actualmente el principal problema agrario nacional"³¹². En su apoyo se recurre a la errónea premisa de que "un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene el dominio legal sobre sus propiedades"³¹³. Sin embargo, todos sabemos que por cifras del INEGI que de 12.3 millones de personas empleadas en el campo, sólo 4.9 millones son propietarias de tierras, esto es, alrededor del 40 por ciento de la población supuestamente ocupada. Ahí están, mudos testigos de la injusticia, "más de 5 millones de campesinos, obligados a aceptar relaciones de tipo casi servil", según lo declaró Beatriz Paredez, Secretaria General de la Confederación Nacional Campesina (CNC)³¹⁴.

Esta clase de apreciaciones irreflexivas pudieran ser lo de menos si no sirvieran de base para arribar a conclusiones equivocadas que se reflejarán en la implantación, a corto plazo, de acciones contrarias al interés de los segmentos sociales más desprotegidos en el medio rural. Callar ante tales aseveraciones implica aceptar dócilmente la desigualdad y la marginación como un mal eterno e inevitable, reconocer objetividad al Plan Nacional de Desarrollo en el terreno agrario significa admitir como verdades la ristra de imprecisiones que contiene.

³¹¹ Pérez Castañeda, Juan Carlos, "El Plan Nacional de Desarrollo y la reforma agraria", en *La Jornada del Campo*, 27 de junio de 1995.

³¹² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Unomásuno*, 18 de abril de 1995.

Ante la ausencia de propuestas sólidas, el nuevo discurso gubernamental de política agraria se refugia en los clásicos argumentos y objetivos de las políticas legalistas, donde la certeza y la seguridad jurídica a los propietarios constituyen los pilares del progreso rural y su garantía la meta del Estado moderno; al grado que se aventura a afirmar que "la integración social se sustenta en una propiedad rústica legalizada". De ahí resulta que la titulación de la propiedad es ahora un elemento de cohesión, mientras que la igualdad y la justicia pasaron a un segundo término.

Sordo a las peticiones de las organizaciones rurales de todas las ramas y niveles y a las sugerencias de estudiosos y legisladores (incluso del propio partido oficial), el actual gobierno se resiste a llevar a cabo una revisión, por muy somera que esta sea, del marco jurídico vigente desde 1992. Tras el escudo de que todavía es prematuro evaluar el impacto de las reformas, y aun cuando las críticas provengan de respetables funcionarios agrarios de la actual administración, los estrategias de la política rural se mantienen impasibles. Tal vez decidan esperar a que el campo ya esté diezmado para atender el problema, como acontece hoy en día con la sequía que afecta el norte del país. De cualquier modo, fuerza es subrayar que la demanda de readecuación de la legislación agraria, avivada con la aparición del EZLN y el empuje de diversas organizaciones campesinas, creció notoriamente durante los últimos meses al anparo de los foros de consulta convocados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo, al parecer, fue el de recoger sugerencias y recomendaciones para plasmar exactamente lo contrario.

En efecto, las propuestas de orden jurídico relacionadas con los aspectos sustantivos y adjetivos de la legislación agraria fueron inexplicablemente soslayados. El Plan Nacional de Desarrollo se concretó a la atención de cuestiones de forma vinculadas únicamente a la regularización y tangencialmente con la organización. Reconocido es en los círculos oficiales que existen infinidad de renglones sustantivos en la Ley Agraria referentes tanto a la propiedad ejidal como a la particular que requieren ser precisados, sin que ello implique en ningún momento que se cambie el sentido de la legislación. En el ámbito adjetivo existen también diversos rubros procedimentales y competenciales que deben ser revisados para efficientar la impartición y procuración de justicia agraria, tal como lo expresó el Dr. Sergio García Ramírez, expresidente del Tribunal Superior Agrario³¹⁵.

Por ello, el futuro de la reforma jurídico-económica al artículo 27 constitucional y sus efectos en el campo mexicano no son muy halagadores. Con la crisis económica que está viviendo nuestro país, miles de campesinos y pequeños propietarios no solo enfrentan la poca rentabilidad de sus tierras, ante la apertura comercial y el escaso apoyo oficial³¹⁶, sino que también tienen que enfrentar deudas impagables con la banca nacional, que los ha colocado en una situación de cartera

³¹⁵ García Ramírez, Sergio, "Otra vez el campo", en *Excelstor*, 25 de mayo de 1995.

³¹⁶ *Vid Supra*, p. 71 y ss.

vencida y con el peligro de perder sus tierras hipotecadas. Esto ha motivado que los productores agrícolas, ejidatarios y pequeños propietarios, se organicen a través del Barzón³¹⁷ para defenderse de la posibilidad de perder su patrimonio, que en muchos casos, solo es una parcela de tierra³¹⁸

El problema del campo mexicano requiere para su solución que el gobierno implemente una política agrícola, de lo cual ha carecido desde hace muchos años. El problema del campo no era el ejido o la supuesta incertidumbre en la tenencia de la tierra. El verdadero problema es la falta de una adecuada planeación para hacer producir el campo, con los suficientes apoyos financieros y una adecuada infraestructura.

En resumen, el Estado debe sumir adecuadamente la conducción del desarrollo del campo mexicano, con el fin de lograr que sea productivo, eficiente y rentable, y así llegar a una autonomía alimentaria, pero también, y es lo más importante, lograr los mínimos de bienestar social que requiere el sector campesino, y así lograr evitar que la brecha de la desigualdad siga creciendo en el país.

³¹⁷ El Barzón es un movimiento emergente de protesta que surgió en Jalisco a partir de agosto de 1993 y que aglutina a ejidatarios y pequeños propietarios de los 124 municipios del estado. Su nombre de batalla, "El Barzón", lo tomaron del corrido popular que se canta desde los tiempos de la revolución. El Barzón (la correa del cuero que une a los bueyes con el arado) se está reventando, al igual de lo que sucedió en los últimos años del porfiriato. El patrón de nuestros tiempos, son los banqueros. En los distintos eventos organizados por el Barzón han participado, directa o indirectamente, entre 1,500 y hasta 10,000 productores. En noviembre de 1993, este movimiento de protesta se constituyó en organización nacional en coalición con organizaciones campesinas de 12 estados de la república. Actualmente el Barzón tiene representantes en todos los estados del país.

³¹⁸ Rodríguez Gómez Guadalupe y Gabriel Torres. "El Barzón y COMAGRO: dos estrategias frente a la modernización neoliberal del campo", en Cuadernos Agrarios, núm. 10, julio- diciembre, México, 1994.

CONCLUSIONES

El final del proceso de investigación en el presente trabajo nos ha llevado a presentar las siguientes conclusiones

Primera. El Derecho Económico es una disciplina autónoma que aparece al iniciarse el siglo XX y como consecuencia de los efectos de la Primera Guerra Mundial. El Estado se ve obligado a regular las actividades económicas con el fin de resolver las dificultades económicas que surgen en la etapa de la posguerra, y que la libre concurrencia no puede resolver. El Derecho Económico no es el contenido económico del Derecho, que siempre ha existido, sino la regulación jurídica de la macroeconomía. Por ello, lo definimos como el conjunto de normas jurídicas que regulan el desarrollo económico de la sociedad, logrando un equilibrio de equidad entre los intereses particulares con los intereses económicos generales.

Segunda. 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 de 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.

Tercera. La Ley de Desamortización de 1856, incorporada a la Constitución de 1857 y más tarde con la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero de 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 de 15 de diciembre de 1883, establecerían las bases jurídicas para el despojo de tierras a los campesinos, que alcanzó el climáx durante la dictadura porfirista, que consolidó y fortaleció a los grandes latifundios.

Cuarta. 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 del 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.

Quinta. Durante los primeros gobiernos posrevolucionarios (Obregón y Calles) el artículo 27 constitucional que había reconocido a la Ley del 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.

Sexta. 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.

Septima. 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.

Octava. A su vez, los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz retomaron nuevamente la política cardenista que afectó a los grandes latifundios, estos gobiernos iniciaron el reparto de tierras nacionales a los campesinos que carecían de ellas. Octava. 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.

Novena. 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 autosuficiencia alimentaria.

Décima. 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 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 Primera. La reforma al 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, pero que está muy limitado a las demandas actuales de los grupos indígenas. 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 Segunda. 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. Se argumenta que este principio ya no tenía razón de ser pues solo daba falsas expectativas a los campesinos solicitantes de tierras, y que ya no había tierras que repartir y es una realidad que había que aceptar; sin embargo, tampoco consideramos justo que este principio desaparezca totalmente, pues el reparto de tierras era una sanción a aquél que violaba la ley y se excedía de los límites que marcaba la pequeña propiedad, y ahora con esta reforma se premia al infractor, pues solo se le obliga a vender su excedente y si no lo hace la autoridad lo hará en su lugar, pero el beneficio de la venta siempre será para el que viola la ley.

Décima Tercera. El futuro de la reforma al artículo 27 constitucional es muy incierto, pues hasta que no haya una discusión a fondo sobre el tema, que no se dió en su momento, en donde estén involucrados todos los grupos sociales. El campo mexicano tiene que ser eficiente, rentable y productivo, pero para ello, se necesita de marco legal adecuado, en el que todos vean asegurados sus intereses. Solo así, se podrá lograr el objetivo de la reforma constitucional, lograr el bien común..

BIBLIOGRAFIA

- 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.
- BLANCO MARTINEZ, Rosilda**, *El pensamiento agrario en la Constitución de 1857*, Ed. Botas, México, 1957.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiagoy MADRAZO, Jorge**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, IJ/UNAM-DDF-PGJDF, México, 1994.
- BONFIL BATALLA, Guillermo**, "las nuevas organizaciones indígenas (Hipotesis para la formulación de un modelo analítico)", en *Documentos para la Segunda Reunión de Barbados, Indianidad y descolonización en América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México, 1979.
- 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", *La Jornada*, 9 de diciembre de 1991.
- CALDERON, JORGE**, *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Fundación Friedrich Newinan/Facultad de Economía/UNAM-Colegio Nacional de Economistas, A.C., México, 1991.
- CALVA, José Luis**, *La disputa por la tierra*, Ed. Fontamara, México, 1993.
- CANABAL CRISTIANI, Beatriz, Joaquín FLORES FELIX Y Juan GONZALEZ ESPONDA**, "El movimiento campesino en Chiapas y la coyuntura del 94", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 8-9, 1994.
- CARPISO, Jorge**, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1982.
- CASO, Angel**, *El Derecho Agrario*, Ed. Porrúa, México, 1950.
- CASTAÑEDA, Victor**, "Fin del crecimiento urbano subsidiado", en *Ciudades*, Núm. 19, julio-septiembre de 1993.
- CEPAL**, *Economía campesina y agricultura empresarial*, (Tipología de productores del agro mexicano) Siglo XXI, México, 1982.
- 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* de 21 de noviembre de 1991.

CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, 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 de 1988.

COSIO VILLEGAS, Daniel, *Historia General de México*, Tomo I, El Colegio de México, México, 1976.

COSSIO, José Lorenzo, *Como y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México*, México, 1911.

COTTELY, Esteban, "Derecho económico", Antología, *Lecturas Universitarias*, Núm. 28, UNAM, México, 1978.

CUADRA, Héctor, "Reflexiones sobre Derecho económico", en *Estudios de Derecho Económico*, (obra colectiva), vol. I, IJ/UNAM, México, 1976.

DE BUEN, Néstor, "Lo agrario y lo laboral", Periódico *La Jornada*, 24 de noviembre de 1991.

DE LA PEÑA, Sergio y MARCEL MORALES, *Historia de la cuestión agraria*, (Obra Colectiva), Ed. Siglo XXI/CEHAM, México, 1989.

DE SOLANO, Francisco, *Cedulario de tierras, compilación de legislación agraria colonial 1497-1820*, IJ/UNAM, México, 1991.

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 Época, año 2, núms. 5-6, mayo-diciembre, México, 1992.

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.

FAJAT, Gerad, "Enseñanza de medio siglo de Derecho económico", en *Estudios de Derecho Económico*, (obra colectiva), vol. IV, IJ/UNAM, México, 1976.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Prólogo, en Héctor Cuadra, *Estudios de Derecho económico*, (obra colectiva), vol. I, IJ/UNAM, México, 1976.

FLORESCANO, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, ERA/SEP, México, 1986.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, SEP/Siglo XXI, México, 1986.

GARZA, Laura Elena y GONZAGA, María Lilia, "Vaquerías, proyecto piloto de la renovación agraria", *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, año 2, núm. 5-6, mayo-diciembre, México, 1992.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, "Otra vez el campo", en *Excelsior*, 25 de mayo de 1995.

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", *Nexus*, No. 167, noviembre, México, 1991.

GORDILLO, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global". *Comercio Exterior*, Vo. 40, núm. 9, septiembre. México, 1990.

_____, *El Leviathan rural y la nueva socialidad política*, Colegio de Michoacán/CONACYT, México, 1988.

GUTELMAN, Michael, *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.

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*. FCE, México, 1988.

LEMUS GARCIA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1985.

LOPEZ PORTILLO, José, Revista PROCESO Núm. 836, 9 de noviembre, 1992.

LOYO HERNANDEZ, Marcos, "Chiapas: el inicio del fin", en el *Universal Gráfico*, 3 de marzo de 1994.

LUNA ARROYO, Antonio, "Luces y sombras de la reforma agraria mexicana en la historia y en la actualidad", Anuario mexicano de historia de derecho. T. III, IJ/UNAM, México, 1991.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, IJ, 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-portugues-americano, Madrid, 1932.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Derecho Agrario*, Ed. Harla, México, 1987.

MEDINA, Luis. *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la Revolución Mexicana, Período 1940-1952*, El Colegio de México, México, 1978.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Derecho precolonial", Enciclopedia Ilustrada Mexicana, No. 7, México, 1937

_____ *El Sistema agrario Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1980.

_____ *El problema agrario de México*, Ed. Porrúa, México, 1978.

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*, Paris, 1857.

PALACIOS LUNA, Manuel R., *El Derecho económico en México*, Ed. Porrúa, México, 1990.

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.

PEREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos, "El Plan Nacional de Desarrollo y la reforma agraria", en *La Jornada del Campo*, 27 de junio de 1995.

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.

POLO, Antonio, "El nuevo Derecho de la Economía", Antología, *Lecturas Universitarias*, Núm. 28, UNAM, México, 1978.

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.

REYES HEROLEZ, Federico, "Razones", Periódico *La jornada*, la de noviembre 1991.

RICORD, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972.

RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas Hispano-Mexicanas*, IJ/UNAM; México, 1991.

RODRIGUEZ GOMEZ Guadalupe y Gabriel TORRES, "El Barzón y COMAGRO: dos estrategias frente a la modernización neoliberal del campo", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 10, julio-diciembre, México, 1994.

- 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.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos**, *Producción y participación política en el campo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- SALINAS, Raúl**, "El campo en México ante el reto de la modernización", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, septiembre, 1990.
- SANTOS, Briz**, *Derecho económico y Derecho civil*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.
- SARMIENTO S, Sergio**, "El movimiento indio y la irrupción india chiapaneca", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 8-9, México, 1994.
- _____ "Notas a propósito del "indigenismo de participación" y la lucha indígena actual", en *Revista de la Universidad Autónoma de Guerrero*, Extra 2, octubre de 1982.
- SERRA ROJAS, Andrés**, *Derecho económico*, Ed. Porrúa, México, 1982.
- SILVA HERZOG, Jesús**, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria, exposición y crítica*, FCE, México-Buenos Aires, 1959.
- TELLO, Carlos**, *La tenencia de la tierra en México*, IIS/UNAM, México, 1968.
- TORRES, Blanca**, *Hacia la utopía industrial, Historia de la Revolución Mexicana. Periodo de 1940-1952*, El Colegio de México, México, 1984.
- VILLORO, Luis**, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", en *Nexos*, núm. 197, mayo, 1994.
- 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.
- WEILL, Prosper**, "Derecho internacional económico: ¿Mito o realidad?", en *Estudios de Derecho Económico*, vol. V, IJ/UNAM, México, 1976.
- WITKER, Jorge**, "Derecho económico", Antología, *Lecturas Universitarias*, Núm. 28, UNAM, México, 1978.
- WOMACK, Jhon**, *Zapata y la revolución mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 1987.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. CONCEPTO Y CLASIFICACION DEL DERECHO ECONOMICO	3
1. Antecedentes	3
2. Definición	5
3. Características	7
4. Fuentes formales	7
5. Clasificación del Derecho económico	8
CAPITULO II. ASPECTOS HISTORICOS SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA	9
1. Epoca prehispánica	9
2. Epoca colonial	15
3. La Independencia. Pensamiento Agrario de Hidalgo y Morelos	26
4. México Independiente	28
5. La Revolución Mexicana	41
CAPITULO III. EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917	47
1. Génesis del Artículo 27 Constitucional y las políticas agrarias posrevolucionarias	47
2. Reformas al Artículo 27 Constitucional y las políticas agrarias posrevolucionarias	50
A) Antecedentes	50
B) Política Agraria de Abelardo Rodríguez	53
C) Política Agraria de Lázaro Cárdenas	55
D) Política Agraria de Manuel Avila Camacho	58
E) Política Agraria de Miguel Alemán	60
F) Política Agraria de Adolfo Ruiz Cortinez.	62
G) Política Agraria de Adolfo López Mateos	63
H) Política Agraria de Gustavo Díaz Ordaz	64
I) Política Agraria de Luis Echeverría Alvarcz	64

J) Política Agraria de José López Portillo	67
K) Política Agraria de Miguel de la Madrid Hurtado	69
CAPITULO IV. LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 6 DE ENERO DE 1992	71
1. Causas de la Reforma	71
2. Objetivos de la Nueva Política Agraria	75
3. Cambios al Artículo 27 Constitucional y su regulación en la Ley Agraria	78
A) Las Sociedades Mercantiles	78
B) El Ejido	85
C) La Comunidad	90
D) La Pequeña Propiedad	94
E) Protección de los grupos indígenas	97
4. Fin del reparto agrario	104
5. El futuro de la reforma del Artículo 27 Constitucional	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	117