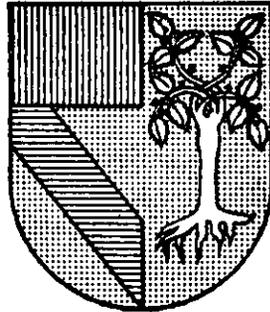


308909

15

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO



**LA EVOLUCION DEL DERECHO AGRARIO, SUS TRANSFORMACIONES
Y NUEVAS ORIENTACIONES A LA LUZ DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES DEL 6 DE ENERO DE 1992**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A

ESTRELLA LUCERO DE LA ROSA

ASESORA DE TESIS:

MAGISTRADA CARMEN LAURA LOPEZ ALMARAZ

MEXICO, D. F.

2000

**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.

A Dios
A mi madre
A mi familia que está siempre conmigo
A todos aquellos que me han brindado su apoyo,
comprensión y cariño.

ÍNDICE

I. Introducción

II. Capítulo Uno

1. Consideraciones previas.
2. Breve análisis del concepto de Estado.
- 2.1. El Estado de derecho.
- 2.2. El Estado y el derecho agrario en México.
3. Algunas reflexiones sobre la legislación agraria correspondiente al primer periodo del México independiente.
- 3.1. Las leyes de colonización.
4. Teoría clásica y tesis tricotómica del derecho.

III. Capítulo Dos

1. Consideraciones preliminares.
2. El Estado liberal.
- 2.1. El liberalismo en el ámbito jurídico mexicano del siglo XIX.
3. Leyes de desamortización.
4. La Constitución de 1857 y sus efectos sobre la propiedad agraria.
5. Leyes de nacionalización de los bienes del clero.
6. Leyes de Baldíos y colonización, de la segunda mitad del siglo XIX.
- 6.1. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863.
- 6.2. Ley provisional sobre colonización del 31 de mayo de 1875.
- 6.3. Ley de colonización del 15 de diciembre de 1883.
- 6.4. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 26 de marzo de 1894.
7. Problemática planteada por el Estado liberal en el desarrollo de la vida nacional y la cuestión social derivada de la política liberal.

IV. Capítulo Tres

1. Consideraciones generales sobre el Estado social de derecho.
2. Algunos conceptos generales sobre los llamados "derechos sociales".
3. La problemática agraria en México a principios del siglo XX y el surgimiento del Estado social de derecho en México.
4. Origen y proceso formativo del artículo 27 de la Constitución de 1917.
- 4.1. Diversas teorías expuestas en la elaboración del artículo 27 constitucional.
- 4.2. Consagración de la función social de la propiedad en el artículo 27 constitucional.
- 4.3. Consideraciones generales sobre el artículo 27 constitucional.
5. Reformas y adiciones al artículo 27 constitucional.
6. El voto de Ponciano Arriaga y la Doctrina social de la Iglesia en la Constitución de 1917.
7. La religamentación agraria.

V. Capítulo Cuatro.

1. La situación del agro con anterioridad a las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992.
Algunos hechos que en el contexto internacional circundaron la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional.
- 1.1. Las sugerencias del Banco mundial y las presiones estadounidenses.
- 1.2. Presiones del empresariado radical-conservador y de la tecnocracia neoliberal.
2. Consideraciones generales.
3. Breve análisis del texto de la iniciativa del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Las reformas de enero de 1992 realizadas en materia agraria al artículo 27 constitucional.
5. La nueva legislación agraria
Aspectos relevantes.
6. Algunas consideraciones personales.

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

INTRODUCCION

La temática que desarrolla el presente trabajo versa sobre la evolución del derecho agrario mexicano, las transformaciones que el mismo ha venido observando desde los inicios de la vida nacional independiente en nuestro país y, las nuevas orientaciones adoptadas a la luz de las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992.

Así mismo, la elección de este tema de tesis encuentra su justificación básica, en la trascendencia que reviste para todos aquellos que de una u otra forma nos encontramos vinculados al estudio del derecho, el análisis y ahondamiento sobre aquellos sucesos que en el curso del tiempo van formando y transformando nuestro sistema jurídico, como fiel reflejo de la realidad nacional de cada momento de nuestra historia.

En este orden de ideas, he considerado de gran interés el tema del presente trabajo de tesis, toda vez que aborda el estudio de las transformaciones y reformas del derecho agrario mexicano, como uno de los fuertes pilares que sustentan el derecho social en nuestro país y que, consecuente e inevitablemente repercuten sobre el mismo, introduciendo en nuestro llamado "derecho social", nuevos conceptos y modificaciones, así como destruyendo por otra parte, una serie de figuras jurídicas existentes con anterioridad.

En virtud de lo anterior, las opiniones al respecto, suelen tomar posturas muy diversas, entre las que podemos encontrar la idea de que nuestro derecho social debe al igual que todo el derecho, ir sufriendo las reformas y modificaciones que le permitan ir adaptándose a las nuevas realidades y satisfaciendo las nuevas necesidades que se observen en el curso del tiempo y de la historia de un país, o bien, aquella idea que consiste en afirmar que el derecho agrario es por su propia naturaleza, un campo de nuestro sistema jurídico, abundante en particularidades y conceptos cuya modificación, reforma o derogación, dan lugar a que pueda incluso llegar a cuestionarse si el derecho agrario puede continuar ostentando la característica fundamental de "derecho social" que ha adoptado en México, o si el derecho agrario, como derecho social está destinado a desaparecer en nuestro país, al haberse consumado los objetivos que le dieron origen, y al mismo tiempo, al haberse transformado la realidad y las necesidades que le dotaron de un corte eminentemente social.

Es innegable la importancia que la evolución de la materia agraria representa dentro de nuestro sistema jurídico, ya que desde sus inicios, la problemática agraria sería uno de los motivos centrales de los desvelos y la preocupación, del Constituyente de 1917, al ser de dicha índole, gran parte de los graves problemas que en ese tiempo México atravesaba.

Siguiendo un método básicamente histórico-comparativo, como técnica de investigación jurídica empleada, el presente trabajo de tesis, se desarrolla a partir de una hipótesis central consistente en el cuestionamiento de si el derecho agrario mexicano conserva hoy día los elementos que desde el Constituyente de 1917 lo han caracterizado como un derecho eminentemente social.

A efecto de poder concluir cual es el contenido y las tendencias que actualmente orientan el derecho agrario en nuestro país, es preciso tocar en el desarrollo de la presente investigación algunos puntos relativos a las diversas transformaciones que desde los inicios de la vida independiente de nuestro país ha sufrido el derecho agrario, con motivo, entre otras cosas de las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos nacionales, y por la orientación ideológica y jurídica de las mismas, para poder posteriormente comprender las razones que determinaron la protección constitucional de la cuestión agraria, en el contexto de los derechos sociales.

Es de particular importancia en el desarrollo de este trabajo, analizar y concluir si las más recientes reformas realizadas en materia agraria en el año de 1992 al artículo 27 constitucional, permiten seguir considerando a nuestro derecho agrario dentro de lo que en el cuadro general del derecho se conoce como "derecho social", analizando así mismo cuales han sido o fueron los criterios que en un determinado momento propiciaron o dieron pie a la reforma en cuestión y tratando de establecer cuales son hoy día los lineamientos y parámetros generales que rigen al derecho agrario mexicano, y en tal virtud tratar de concluir cual es la orientación actual del mismo.

Considero que el presente trabajo, ha cubierto los objetivos y expectativas que desde el principio de la investigación fueron planteados, tratando de concluir en la medida de lo posible, con base en una visión global del problema, así como con base en el estudio de textos y opiniones muy diversas, y fuentes jurídicas básicamente de índole doctrinario.

agosto de 1825 para el repartimiento de tierras en la Baja California; los Decretos del 31 de julio de 1826 dictados en Veracruz a efecto de autorizar la prestación de los servicios necesarios para el establecimiento de las nuevas poblaciones en Coatzacoalcos, y disponiendo que se formara un pueblo en la antigua Villa del Espíritu Santo, en las márgenes del río Coatzacoalcos; el Decreto del 1º de septiembre de 1826 dictado en Chiapas con el propósito de prevenir que los terrenos baldíos se redujeran a propiedad particular; el Decreto del 15 de diciembre de 1826 correspondiente al Estado de Tamaulipas para la colonización de extranjeros; el Decreto del 28 de agosto de 1827 del Estado de Veracruz, autorizando al Ejecutivo para ceder los terrenos baldíos de aquel Estado; el Decreto del 28 de julio de 1828 del Estado de Michoacán autorizando la cesión de terrenos baldíos a los empresarios o individuos que pretendieran colonizar.

Con fecha 21 de noviembre de 1828 don Vicente Guerrero, segundo Presidente Constitucional de México, expidió el Reglamento de la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, estableciendo las bases para que las concesiones sobre terrenos colonizables se consideraran definitivamente válidas, y autorizando a los Jefes Políticos de los territorios para que concedieran los terrenos baldíos de sus respectivos territorios a los empresarios, familias o personas particulares mexicanas o extranjeras que los solicitaran con el objeto de cultivarlos o habitarlos.

El 10 de mayo de 1829 se dictó una Orden para sacar a remate en almoneda pública todas las fincas, rústica y urbana pertenecientes a la Inquisición, temporalidades de ex-jesuitas y monacales, y los capitales impuestos sobre los mismos.

La Segunda Ley General en materia de Colonización, integrada por dieciocho artículos, fue expedida por el Congreso de la Unión, con fecha 6 de abril de 1830, durante la vicepresidencia del Gral. Anastasio Bustamante. Entre otras cosas, esta ley autorizó la entrada a los puertos de la República, de algodón para el fomento de la industria textil y para integrar con los derechos que de la misma se produjeran, un fondo de reserva para defender la integridad territorial del país hasta por la cantidad de trescientos mil pesos. Así mismo facultó al gobierno para nombrar comisionados que visitaran las colonias fronterizas, a efecto de comprobar su apego a la ley, pudiendo el Ejecutivo Federal tomar los terrenos que se consideraren propios para fortificaciones, arsenales o colonias de presidiarios que se ocuparan de la construcción de las obras de defensa, fortificaciones, caminos, etc.

Así mismo se ordenó que se repartieran tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por un año y útiles de labranza.

Lo más digno de consideración en esta ley es la notoria preocupación por la conservación de la integridad territorial del Estado y las diversas medidas de defensa que decreta, pero a pesar de sus innovaciones y ventajas, los campesinos mexicanos, inclusive a aquellos más necesitados no se acogieron a esta ley de colonización, debido principalmente a la ideología propia de los mismos en aquella época, y por el

arraigamiento secular a que habían estado sujetos durante los tres siglos de coloniaje español, a través de la encomienda.

El 30 de julio de 1831 la Secretaría de Justicia expidió una circular, y fundándose en el artículo 5º de la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, autorizó al Supremo Gobierno para hacer conducir a las colonias establecidas el número de presidiarios que considerara adecuado, poniendo así mismo a los Tribunales bajo conocimiento de la necesidad de contar con población y fuerza de trabajo en las fronteras de Texas. Posteriormente, por resolución de la misma Secretaría de Justicia expedida con fecha 23 de abril de 1833 se hizo saber a cada reo destinado a la colonización de Texas, que se costearía el viaje a sus familias si se resolvían a llamarlas. El 6 de mayo de 1833 fue dictado el Reglamento para el viaje y habilitación de las familias de los presidiarios destinados a Texas, que quisieran acompañarlos; a las familias se les costearía el viaje, se les mantendría por un año hasta que recogieran la cosecha, se les darían tierras y útiles de labor, y un solar y una casa, dándosele posibilidad a los presidiarios que hubieran cumplido sus condenas para quedarse voluntariamente y ser considerados como nuevos colonos.

Por otra parte, el 2 de junio de 1831 se expidió un Decreto y se celebró en el Estado de Zacatecas un curso público cuyo tema era el arreglo de las rentas y bienes eclesiásticos, habiendo sido elegido el trabajo presentado por el doctor José María Luis Mora, donde se expuso el origen de las propiedades de la iglesia en México, su cuantía, la manera en que se administraban para sacarles más provecho, y la forma en que se perjudicaba a la economía nacional. En dicho trabajo el doctor Mora expuso también lo que él consideraba el camino más adecuada para sanar la economía del país mediante la utilización de las rentas y bienes eclesiásticos. Lo más trascendente de este asunto fue que las ideas aportadas por el doctor Mora empezaron a difundirse y a ser consideradas seriamente en los círculos oficiales, teniendo posteriores repercusiones en el proceso de nacionalización de bienes, durante la Reforma.

Un poco más tarde, el 7 de noviembre de 1833 Lorenzo de Zavala presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto para solventar la deuda pública, catalogándose dentro de dicho trabajo a todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos, comunidades religiosas, archicofradías, etc., como fondos del Establecimiento de Crédito Público.

El 6 de junio de 1833 el doctor Valentín Gómez Farías, dictó una circular, bajo el cargo de Vicepresidente Constitucional que en aquel entonces desempeñaba, previniendo al clero para que se abstuviera de inmiscuirse en asuntos políticos; sin embargo, la actitud laica de don Valentín Gómez Farías, que en el fondo tendía a una distribución menos injusta de los bienes, fue aprovechada y duramente atacada por Antonio López de Santa Anna.

Posteriormente, el 25 de abril de 1835, estando ya don Antonio López de Santa Anna para terminar su gestión como Presidente de la República Centralista, se dictó un Decreto donde se declaraba ser contrario al artículo siete de la primera Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, el Decreto de 14 de febrero de 1834 que dictó

el Vicepresidente de México respecto de la colonización en Coahuila y Texas, prohibiendo en consecuencia a los Estados limítrofes y litorales enajenar sus terrenos baldíos para colonizar en ellos.

Fue a partir del 31 de agosto de 1835 en que comenzaron a dictarse una serie de medidas para resolver los problemas suscitados en Texas, hecho que pasado el tiempo culminaría con la admisión de Texas a la Unión Americana, consumada cuando Santa Anna fue hecho prisionero en San Jacinto el 21 de abril de 1836, firmando con el propósito de obtener su libertad el reconocimiento de la Independencia de Texas, la que el 12 de abril de 1844 pactaría su anexión a los Estados Unidos de América.

La penosa experiencia provocada por la separación de Texas dio lugar a que el 11 de marzo de 1842 don Antonio López de Santa Anna expidiera un Decreto en el cual se determinaban las condiciones para que los extranjeros pudieran adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos, debiendo sujetarse en todo momento a las leyes de la República, en dicho decreto se establecía así mismo que las disposiciones en él contenidas no comprendían a los Departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones, aclarándose que respecto de estos últimos, se expedirían leyes especiales de colonización, a efecto de que ningún extranjero pudiera adquirir propiedades dentro de ellos sin expresa licencia del Supremo Gobierno de la República. Por su parte, en los Departamentos costeros, los extranjeros sólo podían adquirir propiedad rústica a cinco leguas de las costas. ***“La defectuosa política agraria llevada a cabo durante estos años del México independiente y su parcial solución que tercamente insistía en resolver un polifacético problema por medio de la colonización, se reconoce en este Decreto que intentó superar, al menos en cuanto a la colonización de extranjeros, los errores pasados y sentó las bases elementales que a este respecto se han mantenido en cuanto a las posibilidades que los extranjeros tienen en México para adquirir tierras rústicas. Pero todavía pasarán muchos años en que se pensará en la colonización y se mirará al extranjero, olvidándose de tanto campesino mexicano, más necesitado y más merecedor de las tierras”*** 32.

Por Decreto dictado con fecha 27 de noviembre de 1846 por el Presidente Interino de la República, José Mariano de Salas, se creó la Dirección de Colonización, que dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, dictando también el 4 de diciembre del mismo año, un Reglamento sobre Colonización que entre otras cosas ordenó el reparto de tierras baldías según las medidas agrarias coloniales, pero al sitio de ganado mayor se le señaló una extensión de ciento sesenta y seis varas y dos tercias por lado, y se valoraron las tierras en la cantidad de cuatro reales por acre y dos reales en la Baja y Alta Californias; se establecía así mismo, que el reparto no debería hacerse a título gratuito, sino en subasta pública y tomando como base los precios antes apuntados, pero otorgando la preferencia a quienes se comprometiesen a llevar a los baldíos subastados el mayor número de habitantes. También quedó establecido que la Dirección de Colonización tenía la facultad de contratar con particulares o compañías la formación de nuevas colonias, bajo la condición de que en ellas no se permitiera la esclavitud, y en cuanto a los colonos extranjeros, quedaba claro que éstos serían considerados como ciudadanos de la República. Finalmente, por lo que toca a los

artículos 45 y 46 de este Reglamento de Colonización, en ellos se autorizaba y regulaba la integración de colonias militares.

En virtud de su anexión a los Estados Unidos de América, y apoyándose en su nueva Nación, el Gobierno Texano pretendió que los límites de su territorio llegaban hasta el Río Bravo del Norte y no hasta el Río de las Nueces, como efectivamente era; con esta situación, Estados Unidos encontró un pretexto para sus deseos de expansión territorial, y pretendiendo que México agredía al Gobierno norteamericano, ordenó a su ejército la invasión de nuestro territorio. El Congreso de Washington declaró la guerra el 13 de mayo de 1846, y ante el rápido agotamiento de sus recursos, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de solicitar un préstamo al Clero (principal capitalista del país), quien se negó a concederlo, en consecuencia de lo cual, el 11 de enero de 1847 don Valentín Gómez Farías expidió una ley autorizando al Gobierno mexicano para aportar un presupuesto de hasta quince millones de pesos, a efecto de continuar la guerra con los Estados Unidos de América, pudiendo hipotecar o vender en subasta pública los bienes de manos muertas, que para dicho fin se requirieran. La Ley del 11 de enero de 1847 constituye el primer golpe contra la amortización, motivo por el cual se le ha llamado la Ley de la Primera Reforma.

Por motivos puramente políticos y no queriendo agraviar al Clero Político militante, Santa Anna preparó habilmente el terreno para derogar la Ley Gómez Farías, no llegando por tal motivo, las fincas rústicas a salir del dominio de manos muertas, como lo había autorizado el Decreto del 11 de enero de 1844. El Clero concedió a Santa Anna un préstamo de dos millones de pesos y, al día siguiente 29 de marzo de 1847, se expidió un Decreto, declarando abiertamente la derogación de la Ley del 11 de enero del mismo año.

Diversas disposiciones fueron así mismo expedidas, a fin de normar el establecimiento y regulación de colonias militares en la nueva línea divisoria con los Estados Unidos de América, ***“evidenciando ese afán de reglamentar sobre el particular, el tardío cuidado con que el Gobierno velaba sus fronteras y la reciente mutilación que por dicho descuido había sufrido”*** ³³. Al efecto son mencionables entre otros el Decreto y el Reglamento de 19 y 20 de julio de 1848, respectivamente, la Ley del 4 de noviembre del mismo año, la Orden del 4 de enero de 1849, las Circulares de 22 y 23 de junio de 1849, las Resoluciones de 23 y 30 de julio y 20 de agosto del mismo año, el Decreto del 26 de octubre y el Reglamento de 15 de noviembre, también ambos de 1849.

El 14 de mayo de 1849, se declaró en el Plan de Sierra Gorda que las haciendas y ranchos cuya población excediera de mil quinientos habitantes serían erigidos en pueblos, asentándose así mismo que los legisladores arreglarían los modos y términos para la distribución de tierras e indemnización de propietarios. Aunque no tuvo reconocimiento legal, la trascendencia de éste Plan estriba en su referencia a la distribución de tierras e indemnización por ellas.

Con fechas 29 de mayo y 25 de noviembre de 1853 Antonio López de Santa Anna expidió dos decretos que constituyen el antecedente de nuestra moderna teoría patrimonialista del Estado, ya que en ellos se estableció que los terrenos baldíos de

toda la República pertenecían al dominio de la nación, y que eran nulas todas ventas de baldíos realizadas por los Gobiernos de los Estados. Otros Decretos fueron dictados posteriormente con éste motivo, encontrándose entre otros los de 7 de julio y 11 de agosto de 1854, y 2 de enero y 20 de agosto de 1855.

Por otra parte, el 16 de febrero de 1854, el Presidente Santa Anna expidió una ley general sobre colonización, por virtud de la cual se nombró un agente en Europa a fin de que favoreciera la inmigración. A los colonos se les señalaron cuadros de tierra de doscientas cincuenta varas por lado y a las familias que no bajasen de tres miembros, cuadros de mil varas por cada frente, dándose así mismo, toda clase de facilidades para el traslado de los colonos a los puntos de colonización. Es de mencionarse también, que en esa ley se encargaron por primera vez los asuntos de tierras a la Secretaría de Fomento, resultando importante así mismo, observar cómo la ley exigió para que el colono adquiriera la propiedad del lote otorgado, pagar su precio, residir en él y cultivarlo durante cinco años.

Comonfort expidió con fecha 31 de marzo de 1856 un Decreto disponiendo que los gobernadores de los Estados de Puebla y Veracruz, y el jefe político del Territorio de Tlaxcala intervinieran a nombre del Gobierno Nacional los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla, toda vez que como se consideraba que el Clero de Puebla era responsable de haber fomentado la revuelta ocurrida en Zacapoaxtla, el 12 de diciembre de 1855 (con motivo de la llamada Ley Juárez que terminó con los fueros militares y eclesiásticos), era justo destinar los bienes del Clero a pagar los daños causados al fomentar una lucha civil. ***"Esta ley es un antecedente para las leyes de desamortización y nacionalización y recuérdense las apreciaciones hechas por Humboldt desde la época colonial, quien consideró que en Puebla el Clero era dueño de las cuatro quintas partes de la propiedad territorial, deduciéndose de este hecho, el golpe que esta ley asestó al poderío económico y político del Clero"*** ³⁴.

Estas son solo algunas de las leyes y ordenamientos más relevantes dictados en materia de colonización, sin embargo, para los efectos del presente trabajo, considero que la breve exposición de los ordenamientos aquí aludidos ha sido suficiente, a efecto de ilustrar el espíritu que animó las disposiciones legales de la época.

Las leyes de colonización fueron ineficaces por completo, ya que no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, ni las que por el momento guardaba el país; en primer lugar, su divulgación fue precaria debido a los ineficientes medios de comunicación y el analfabetismo de la mayoría de la población, y en segundo lugar, aun suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, estuvieron muy lejos de beneficiarla, ya que contradecían por completo su idiosincracia.

"El indio se diferencia por su carácter, esencialmente, de las razas europeas emprendedoras y cosmopolitas en las cuales los hombres que afrontan los cambios de medio para mejorar su fortuna son innumerables; el indio vive y muere en la miseria, pero en el pueblo de su nacimiento al que se halla ligado por

muchos lazos: la devoción al santo patrono de su pueblo, las costumbres, las deudas, que en la época eran compromisos del peón hacia el hacendado contraídas en la tienda de raya y que pasaban de padres a hijos formando una verdadera generación de esclavos de la tierra, etc., etc. El indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido; era necesario mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él. Por estas razones fracasaron las leyes de colonización"³⁵.

La decadencia de la pequeña propiedad indígena continuó acentuándose al amparo de los frecuentes desórdenes políticos, ***"Y aunque teóricamente encontramos preceptos de las Leyes de Colonización de magnífico contenido, las soluciones legislativas tendieron a ser más políticas, que técnicas. Así trató de convertirse a los militares en campesinos, de elementos de acción en elementos de estabilidad, prefiriéndolos incluso sobre los derechos indiscutibles de los vecinos de un lugar; por otra parte, se pretendió ingenuamente subir el nivel cultural del indígena mezclándolo con el extranjero en las nuevas colonias, olvidándose de que el aborigen había sido explotado por el extranjero durante tres siglos. Era obvio que con tales medidas, no se redistribuyera la tierra, ni la población, ni se resolviera el problema agrario"***"³⁶.

4. TEORIA CLASICA Y TESIS TRICOTOMICA DEL DERECHO

Para efecto de estar más adelante en la posibilidad de concluir, como consecuencia del análisis arriba referido, si nuestro derecho agrario surgió con características específicas que pudieran determinar su inclusión dentro de alguna de las clasificaciones del derecho ya antes aludidas, o si por lo menos tuvo mayor afinidad con alguna de ellas, es preciso explicar a continuación, aunque sea de manera breve, en que consisten los diversos criterios y corrientes de opinión, en virtud de las cuales ha de precisarse la distinción entre normas de derecho público y privado, así como del llamado "derecho social".

Así pues, es pertinente mencionar que fue en la antigua Roma, donde por primera vez surgió la aludida división entre derecho público y privado, definida entre otros, por jurisconsultos de gran talla como lo fueron Domiciano y Ulpiano, constituyéndose de esta manera la clasificación tradicional del derecho, fundada en la llamada "teoría del interés en juego".

En este orden de ideas, el pensamiento jurídico de la Roma Clásica definió al derecho público y privado en los términos siguientes:

"Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, o sea, Derecho Público es lo que concierne a la organización del Estado Romano""³⁷.

"Privatum ius est quod ad singulorum utilitatem, esto es, Derecho Privado es lo que atañe a la utilidad de los particulares" ³⁸.

La división referida se funda, como puede observarse, en la naturaleza de la norma jurídica. A este respecto el maestro Raúl Lemus García hace referencia a la teoría kelseniana, según la cual se estima que la norma jurídica ha de contemplarse desde cuatro puntos de vista a saber, el temporal, el personal, el espacial y el material. El llamado aspecto temporal de la norma se refiere, según Kelsen, a su lapso de vigencia, en tanto que el punto de vista personal de la misma ha de encontrarse en función de los sujetos a quienes obliga, por su parte, el área o territorio donde la norma puede ser aplicable, se encuentra definido por el aspecto espacial antes mencionado y, finalmente, el punto de vista material ha de fundarse en la materia regulada por la norma, derivándose de este último aspecto la clasificación de derecho público y privado. Así pues, las normas constitucionales, penales, administrativas e internacionales se encuentran incluidas dentro de la primera clasificación, en tanto que el segundo grupo engloba a las normas de naturaleza civil y mercantil.

No obstante, es de mencionarse que la teoría del interés en juego ha sido constantemente objetada, debido entre otras cosas, a las siguientes consideraciones:

- 1. El signo del interés que viene a determinar el carácter público o privado de la norma, resulta un concepto impreciso e inefable.***
- 2. La teoría del interés en juego resulta inconsistente, en virtud de que realiza una clasificación objetiva de las normas jurídicas, apoyándose en consideraciones de tipo subjetivo, con evidente falta de lógica.***
- 3. La tesis, además, resulta muy flexible, toda vez que deja al arbitrio del legislador la naturaleza pública o privada de las instituciones y normas jurídicas.***
- 4. Por último, que tanto el interés público como el privado no se encuentran desvinculados, sino que guardan tal relación que se enlazan estrechamente, de manera que difícilmente se puede delimitar su campo propio. A mayor abundamiento, el derecho privado se haya siempre bajo la protección del derecho público ³⁹.***

En este contexto y atendiendo a las objeciones opuestas a la teoría del interés en juego, diversos estudiosos se dieron a la tarea de elaborar nuevos criterios que fundamentaran la distinción entre normas de derecho público y privado.

En virtud de lo anterior, se ha estimado en atención al carácter de las normas, que el derecho público engloba a todas aquellas que se caracterizan por ser imperativas y prohibitivas, en tanto que corresponden al derecho privado las normas cuya naturaleza las define como dispositivas o permisivas.

Así mismo, el carácter de los sujetos involucrados en la aplicación de la norma, ha sido considerado como uno más de los criterios tendientes a cimentar la distinción del derecho en público y privado, atribuyéndose de esta manera, carácter público a todas aquellas normas en las que es observable la intervención del Estado o de los órganos del mismo, como depositarios de la soberanía; en tanto que se ha concedido carácter privado a aquellas disposiciones en las que no se verifica la condición aludida y en las que, así mismo, participan personas físicas o morales. También se ha dicho que el derecho privado regula las relaciones de orden patrimonial y el derecho público las de otro género.

Otra tesis o criterio importante sobre el particular, es aquel que radica en la naturaleza de la relación, considerando que cuando ésta es de subordinación, nos encontramos en el ámbito del derecho público, en tanto que si existe igualdad jurídica entre los sujetos o, dicho en otras palabras, cuando se trata de una relación de coordinación, nos encontramos ante normas de derecho privado. Entre los doctrinarios que comulgan con los principios de esta tesis encontramos a Georges Gurvitch, quien, según explica el Lic. Lemus García, formula una clasificación general del derecho distinguiendo dentro del mismo, tres grandes campos:

- a) Derecho de Coordinación
- b) Derecho de Subordinación
- c) Derecho Social

Así mismo, explica al derecho social como una cierta fusión o síntesis del derecho público y el derecho privado, en orden a lograr la formación de un nuevo conjunto de normas intermedias entre las dos especies anteriores.

“A la luz del pensamiento de Gurvitch el derecho social no es derecho de coordinación ni de subordinación sino de inordinación o integración, porque tiene como finalidad específica la de lograr la solidaridad de todos los miembros de un agrupamiento social, dando origen a un poder social que, institucionalizándose, actúa en sentido positivo y benéfico sobre los individuos integrantes del grupo” 40.

“Los derechos sociales son aquellos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado comportamiento – o bien una prestación – por parte del Estado, que asume una actitud activa y debe intervenir a favor del titular, al servicio de los intereses sociales, del bien general” 41.

Es pues, en virtud de aportaciones como la de Gurvitch, que la división tradicionalista del derecho ha entrado en crisis, determinándose en consecuencia, la elaboración y surgimiento de una nueva “tesis tricotómica del derecho”, que señala al derecho social como una nueva rama que se adhiere a la división clásica del derecho en público y privado.

Finalmente, me permitiré citar a continuación, las definiciones dadas por el maestro Lemus García, respecto de la división tripartita del derecho, aludida en los párrafos precedentes:

- a) **Derecho Público:** *Es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que tienen por objeto la constitución del Estado, así como la regulación de sus relaciones con otros Estados soberanos y las de los poderes públicos con los súbditos.*
- b) **Derecho Privado:** *Es el conjunto de normas jurídicas que rigen y regulan las relaciones e intereses particulares de las personas.*
- c) **Derecho Social:** *Es aquella rama del derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la conveniencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad 42.*

INDICE DE CITAS CONTENIDAS EN EL CAPITULO UNO

1. Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1990, p. 98.
2. *Ibidem*, p. 98.
3. *Ibidem*, p. 102.
4. *Ibidem*, p. 103.
5. Alfonso Noriega Cantú, *Los derechos sociales, Creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, UNAM, México, 1998, p. 21.
6. Eduardo García Maynez, *op. cit.*, p. 104.
7. *Ibidem*, p. 105.
8. *Ibidem*, p. 106.
9. Noriega Cantú, *op. cit.*, pp. 20 y 21.
10. Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1994, p.29.
11. Eduardo García Maynez, *op. cit.*, p.110.
12. G.D.H. Cole, *La organización política*, Fondo de cultura económica, México, 1979, p.15.
13. Noriega Cantú, *op. cit.*, p.58.
14. *Ibidem* pp. 21 y 22.
15. Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, Porrúa, México, 1996, p.17.
16. *Ibidem*, p. 18.
17. *Ibidem*, p. 18.
18. *Ibidem*, p. 19.
19. *Ibidem*, p. 118.
20. Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, 1997, p. 182.
21. Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 128.
22. Enrique Alvarez Del Castillo, *El derecho social y los derechos sociales de los mexicanos*, Porrúa, México, 1982, p. 52.
23. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 185.
24. *Ibidem*, p. 185.
25. *Ibidem*, p. 186.
26. *Ibidem*, p. 186.

27. *Ibidem*, p. 187.
28. Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 129.
29. Felipe Tena Ramírez, *Las leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1983, p. 168.
30. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 189.
31. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 184.
32. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 194.
33. *Ibidem*, p. 197.
34. *Ibidem*, p. 198.
35. Lucio Mendieta y Nuñez, *El problema agrario de México*, Porrúa, México, 1985, p. 106.
36. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 200.
37. Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 52.
38. *Ibidem*, p. 52.
39. *Ibidem*, p. 52.
40. *Ibidem*, p. 53.
41. Noriega Cantú, *op. cit.*, p. 76.
42. Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 54.

Las medidas tomadas por el gobierno español a raíz de la guerra de independencia (favoreciendo la dotación de tierra a los desposeídos y necesitados) fracasaron, ya nadie tenía fe en las disposiciones legales, pues la experiencia de tres siglos demostraba que eran completamente ineficaces en la práctica. El problema agrario por lo tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial y cuando México logró independizarse, llevaba ya ese problema como una herencia del régimen anterior.

“El México Independiente se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la Ciudad de México del Ejército Trigarante; pero en materia agraria, la nueva República tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la Colonia: una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, como factores principales, pero no únicos, de un problema agrario claro y definido. En los lugares poblados el problema agrario se apreciaba observando una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida y una propiedad siempre creciente en manos del clero y de los españoles y sus descendientes; en los lugares despoblados el aspecto era diverso, pues se trataba de regiones de tierras de mala calidad, sin cultivo y sin pobladores. Pero el nuevo gobierno no quiso atacar el aspecto de distribución de tierras, sino sólo contemplar y tratar de remediar la defectuosa distribución poblatoria; así pues, creyó que la colonización era la solución para este problema y especialmente si se redistribuía la población indígena y se levantaba su nivel cultural mezclándola con colonos europeos” 20.

Los nuevos gobiernos del México independiente intentaron resolver el problema agrario con una perspectiva diferente a la dominante durante la época colonial, donde la conquista y colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular, motivo por el cual, una vez lograda la independencia se presentaban dos grandes problemas:

- a) La defectuosa distribución de las tierras
- b) La defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio

sin embargo, los gobiernos del México independiente solo atendieron el segundo problema, creyendo que lo que se requería era una mejor distribución de la población sobre el territorio nacional, así como el fomento de la colonización europea para levantar el nivel cultural de la población indígena, el establecimiento de nuevas industrias y la explotación de las riquezas naturales del suelo, ignorando por otra parte, la necesidad de un reparto equitativo de la tierra.

Por otra parte, ***“...más que hablar de una integral política agraria de los primeros gobiernos independientes, debemos aludir a una política legislativa en la materia. En efecto, desde los primeros años nos encontramos con una serie de decretos, órdenes y acuerdos que tienden a promover la colonización de los baldíos, pero fundamentalmente a compensar a los viejos soldados que en la lucha por la independencia del país habían prestado eminentes servicios a la Patria”*** 21.

Los latifundios que durante la Colonia se formaron en manos de españoles y de los descendientes de éstos, continuaron subsistiendo después de declarada la Independencia, situación que puede observarse en la política agraria adoptada por el gobierno, quien en lugar de proveer medios de solución para el grave problema que representaba la injusta y defectuosa distribución de la tierra, se enfocó únicamente a fomentar la colonización extranjera. Como reacción ante cualquier actividad o medida que pudiera tomarse o dirigirse afectando sus intereses, los grandes hacendados, el Partido Conservador, las tendencias imperialistas y el clero político militante, formaron una alianza, en orden a defender sus propiedades y bienes rústicos de cualquier intento de fraccionamiento, procurando así mismo, impedir el triunfo de cualquier persona o tendencia ideológica, jurídica o política que intentara redistribuir las tierras del agro mexicano.

Por su parte, durante este período continuaron acrecentándose los ya cuantiosos bienes poseídos por la iglesia al finalizar la época colonial; los capitales fincados o impuestos sobre propiedades raíces en vez de ser objeto de operaciones comerciales y de dar vida a industrias y empresas, permanecían estancados. Las circunstancias políticas y la amortización eclesiástica entre otras causas, ocasionaron que la situación económica del país empeorara día a día.

“Don José María Luis Mora en México y sus Revoluciones (Ed. Porrúa Hermanos, México, 1965), se refiere singularmente a la formación de las clases privilegiadas en los principios de la vida independiente y destaca los obstáculos para el desarrollo económico significados, particularmente, por el clero y por el sistema de la propiedad” 22.

La unión observada entre el clero y el reinado español a lo largo de la Colonia, continuó existiendo durante la primera etapa del México Independiente, al grado inclusive, de ser reconocida legalmente por la Constitución de 1824, sin embargo las diferencias entre iglesia y Gobierno empezaron con el transcurso del tiempo a volverse más grandes cada vez.

Las nuevas ideas sociales y económicas se gestaban en las mentes de los hombres de los nuevos gobiernos de México, quienes veían avecinarse la ruina del Estado motivada por la defectuosa organización de la propiedad. Se dieron a conocer diversos proyectos para la ocupación de los bienes de la iglesia católica, elaborados entre otras personas por Don Lorenzo Zavala, el Dr. José Ma. Luis Mora, e inclusive por Don Valentín Gómez Farías durante su interinato como presidente de México, sin embargo, dichos proyectos fueron desvirtuados y derogados por Don Antonio López de Santa Ana en cada uno de los diversos momentos de la vida nacional en que estuvo a cargo del poder ejecutivo.

Por otra parte, como ha sido ya mencionado en párrafos anteriores, al realizarse la Independencia, la propiedad particular del indígena era prácticamente nula, así pues, las tierras de comunidades indígenas eran realmente, las únicas detentadas por el indígena y el mestizo, siendo porciones de terreno tan pequeñas que apenas si bastaban para los vecinos de los pueblos, observándose además que a pesar del

crecimiento demográfico de las poblaciones, fue suspendida toda dotación de tierras en favor de las mismas, situación que generó gravísimas consecuencias de miseria para la población rural de ese tiempo.

3.1. LAS LEYES DE COLONIZACION

La primera disposición dictada en el México independiente sobre colonización interior, es decir, para el establecimiento de colonos nacionales en lugares poco poblados, fue la orden dictada por Iturbide el 23 y 24 de marzo de 1821, concediendo una fanega de tierra y un par de bueyes a los militares que probaren haber pertenecido al ejército de las tres garantías.

El 28 de septiembre de 1822 los Síndicos Procuradores del Real de San Antonio, dictaron un acuerdo considerando válidas las concesiones de terrenos baldíos que se habían realizado en la circunscripción territorial del Ayuntamiento de San Antonio de la Baja California, en vista de que los Ayuntamientos tenían facultad para repartir a favor de los pobladores que lo necesitaran, las tierras públicas o baldías.

Otra ley de colonización fue el decreto del 4 de enero de 1823 expedido por la Junta Nacional Instituyente a fin de estimular la colonización con los extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. El decreto en cuestión daba autorización al gobierno, según su artículo tercero, para tratar con empresarios, a efecto de que los mismos trajeran o ingresaran extranjeros al país, en compensación de lo cual se les proporcionaban a dichos empresarios tres haciendas y dos labores por cada doscientas familias que ingresaran al territorio nacional, estableciéndose no obstante que en ningún caso e independientemente del número de familias que introdujeran al país, se les darían más de nueve haciendas y seis labores, casos éstos últimos, en que una vez transcurridos veinte años, existía a su cargo la obligación de vender dos terceras partes de la extensión mencionada, con el objeto de prevenir el latifundismo.

El artículo octavo de ésta disposición estableció que a los colonos se les daría al menos una labor para labrar o un sitio para ganados (medida cuadrangular de cinco mil varas por lado), según la actividad campesina a que se dedicaran; pero si después de dos años no cultivaban dicha extensión, se consideraba libre el terreno por renuncia del propietario.

Por otra parte, en el artículo once se hacía una declaración general en el sentido de que ***“el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre debe aproximarse en lo posible a que a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomando el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley, para procurar que aquellas tierras que se hallaren acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pueda cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos”*** 23. Es ésta la disposición más interesante del decreto de Iturbide en comento, por ser un antecedente del principio de la desamortización y señal inequívoca de que el primer gobierno

independiente de México estimaba que el latifundismo era uno de sus principales problemas, sin embargo, los intereses creados movieron influencias para que la ley no se cumpliera.

Así mismo, el artículo 14 del ordenamiento aludido hacía referencia al proyecto de fundar nuevas provincias cuya área se planeaba en seis mil leguas. ***“El problema agrario trató de resolverse a base de colonización y aunque las declaraciones generales contenidas en esta ley resultan teóricamente muy apreciables, apenas si alcanzaron a aplicarse en cuanto a la colonización, pero nunca en cuanto a procurar la justa distribución de las tierras”*** 24.

La vigencia del decreto del 4 de enero de 1823 se redujo al brevísimo periodo de tres meses, siendo suspendida por otro decreto expedido con fecha 11 de abril del mismo año, de tal forma que en tres meses de vigencia sus normas a penas si se aplicaron.

El Supremo Poder Ejecutivo integrado por el Lic. J. Mariano Michelena, don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero, expidió el día 11 de abril de 1823 una Orden para el Gobierno de Texas, solicitándole que con fundamento en el decreto del 4 de enero del propio año, accediera a la solicitud hecha por Esteban Austin, a efecto de que le fuera confirmada la concesión para establecer trescientas familias en territorio tejano, suspendiéndose además, hasta nueva resolución la mencionada Ley de Colonización, misma que ha sido ya explicada a mayor abundamiento en párrafos precedentes, ***“Graves fueron las consecuencias de esta Orden fundada en la Ley de Colonización de Iturbide y que explican desde este momento histórico las dolorosas desmembraciones que sufrirá nuestro Territorio Nacional”*** 25.

Con fecha 5 de mayo de 1823 se expidió una Orden que mandaba la venta de bienes raíces de la que fue la Inquisición. Otro decreto importante fue la Orden del 30 de junio de 1823 tocante a la Hacienda de San Lorenzo, propiedad de los Jesuitas que fue repartida entre los vecinos del pueblo de Chachapalcingo, jurisdicción de Amozoc, en Puebla.

Otro decreto tendiente a promover la colonización interior fue el del 4 de julio de 1823, expedido por el Supremo Poder Ejecutivo, (constituido por el Lic. J. Mariano Michelena, don Miguel Domínguez, y los Generales Vicente Guerrero y Nicolás Bravo) con el propósito de asignar y repartir en favor del Ejército Nacional de fuerza permanente, las haciendas que conviniera repartir en las inmediaciones de la Corte o en otra parte donde fuera útil. Como es evidente, durante el primer periodo que siguió a la consumación de la independencia, y de forma paralela al proceso de colonización, se llevó a cabo un intento por convertir a los militares en agricultores, mediante la serie de dotaciones de tierra que fueron realizadas en favor de los mismos. ***“...el reparto de tierras se hacía por motivos políticos y no tomando en cuenta la consideración técnica de que no toda persona es agricultor y de que es al campesino, por vocación y vecino de un lugar a quien debe de considerarse en primer término para beneficiarlo con este tipo de leyes”*** 26. Así mismo, dando seguimiento a la política referida, el 18 de septiembre de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo dictó un

Decreto mediante el cual hizo extensivo a los individuos de la tropa y milicias provinciales o locales el Decreto del 4 de julio del propio año.

El 19 de julio de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo dictó un Decreto declarando meritorios los servicios hechos a la patria por los insurgentes durante los once primeros años del movimiento independiente, y haciendo saber que si no aspiraban o no se les creía aptos para empleo civil o militar, se les tomaría en cuenta en el repartimiento de tierras baldías que al efecto decretara el Congreso. Fue hasta el 19 de octubre de 1824 cuando se suspendieron los derechos a solicitar premios, en relación con el decreto que en este punto se comenta.

Así mismo, el Supremo Poder Ejecutivo expidió con fecha 6 de agosto de 1823 un Decreto, por virtud del cual los sargentos y cabos primeros pudieran separarse del servicio y solicitar, si es que así lo quisieran, que se les asignaran tierras de las que hubieran de repartirse en las provincias donde se establecieran nuevas colonias. ***“En una Ley tras otra, se reitera la política agraria seguida por el Poder Ejecutivo durante estos primeros años del México independiente; resolver el problema agrario a través de la colonización, en terrenos baldíos, y en intentar convertir a los soldados en agricultores”*** 27.

El 7 de agosto de 1823 se dictó un Decreto que refrendó la Ley Real del 27 de septiembre de 1820, misma que suprimió el mayorazgo, reconociendo con esto, de manera indirecta, la gran influencia que dicha institución tuvo durante la Colonia, en el problema de la concentración de tierras.

Por decreto del 14 de octubre de 1823 el Congreso Mexicano dispuso la creación de la provincia de "El Istmo", con capital en Tehuantepec, promoviendo de esta manera la colonización de los terrenos baldíos del centro del Istmo y la barra de Coatzacoalcos. Conforme al artículo séptimo estos terrenos se dividirían en tres porciones: la primera de ellas destinada a repartir lotes entre militares retirados y personas que habían prestado sus servicios a la patria, con un área cuadrada mínima de 250 varas por lado de tierras de labor, la que podría aumentarse en proporción al número de familiares. La segunda porción se otorgaba por el gobierno a capitalistas nacionales y extranjeros que hubieran observado buena conducta y fueran industriuosos y preferentemente casados y, finalmente la tercera parte se repartiría por la Diputación Provincial en provecho de los habitantes de la misma, que carecieran de propiedad. Así mismo se creaba un director o distribuidor de tierras, quien auxiliado por dos ingenieros debía levantar un plano exacto de la provincia antes de proceder al reparto y titulación de lotes. El gran defecto de que adoleció éste decreto radicó en el hecho de que los intereses políticos siguieron estando en primer término frente a las consideraciones de orden técnico, pues solo de esta forma es concebible que a los auténticos campesinos se les otorgara solamente una tercera parte de los baldíos, en tanto que los militares y capitalistas nacionales y extranjeros se vieron favorecidos con las dos terceras partes restantes.

A pesar de que ésta ley fue puramente local, toda vez que su aplicación era relativa a una parte concreta del país, no deja de ser de gran interés en virtud de que señala de

manera clara cual fue la orientación de los gobiernos independientes en los asuntos de índole agrario.

Existe en relación con este Decreto, otro fechado el 13 de julio de 1824 mediante el cual el Congreso Constituyente prohibió el comercio y tráfico de esclavos, especialmente para los colonos de Tehuantepecque, en virtud de la ley del 14 de octubre de 1823, se internaron el Istmo de Coatzacoalcos, trayendo consigo esclavos, para dedicarlos a las tareas agrícolas.

En la mayor parte de las subsecuentes disposiciones legales sobre baldíos y colonización destacan tres puntos principales: la recompensa en tierras baldías a los militares, las concesiones a los colonos extranjeros y la preferencia en la adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Conviene así mismo hacer mención del Proyecto de Leyes Agrarias publicado en el año de 1823 por el doctor Severo Maldonado, proponiendo fraccionar las tierras sin propietarios, en predios o porciones cuya extensión no fuera tan grande que no pudiera cultivarlas bien su poseedor, ni tan pequeña que sus cultivos fueren insuficientes para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas. La relevancia de dicho proyecto radica principalmente en que esboza ya de alguna manera, el concepto de pequeña propiedad, determinado en función de las necesidades familiares.

La primera Ley General en materia de Colonización es la del 18 de agosto de 1824, importante porque hace evidente que el Gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización. Por virtud de ésta ley conformada por dieciseis artículos, el Supremo Poder Ejecutivo concedió facultades a los congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización en su jurisdicción, sujetándose a la constitución y a dicha ley. El artículo primero otorgaba plenas garantías a colonos extranjeros, pero el noveno otorgaba derechos preferenciales a los ciudadanos mexicanos en materia de colonización, y el artículo décimo preservaba los derechos de los militares. El artículo cuarto prohibía la colonización de los territorios que se hallaran entre las veinte leguas limítrofes a otro país o diez próximas a los litorales, salvo mediante aprobación del Supremo Poder Ejecutivo. El artículo octavo por su parte, facultaba al gobierno para adoptar las medidas que juzgara convenientes con respecto a los extranjeros a efecto de preservar el régimen Federal. En esta primera Ley General de Colonización del México Independiente, se superan en cierta medida los conceptos de los anteriores Decretos de Colonización, constituyendo así mismo un intento por terminar con lacras como el ausentismo, el latifundismo y la amortización, lo cual es notable, por ejemplo en la disposición contenida en su artículo doce que prohibía que una sola persona fuera propietaria de más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de superficie de abrevadero. En ésta línea de pensamiento, la ley en comento señaló en su artículo trece que los nuevos pobladores no podrían pasar sus bienes a manos muertas, ordenando así también en su artículo quince que ninguna persona que por virtud de esta ley adquiriera tierras en propiedad, podría conservarlas estando avecindado fuera del territorio de la República. Esta ley estuvo vigente hasta el año de 1830, en que se dictó una nueva, sin que haya dado resultados positivos en su aplicación. "*Varias*

preocupaciones se deducen de su texto: preservar al Gobierno Federal de una política malévola por parte de colonos extranjeros; limitar la propiedad de los colonos y prohibir que pasarn a manos muertas las tierras colonizadas” 28.

El 4 de octubre de 1824 se dictó la Constitución, señalando en su artículo segundo que el territorio del México independiente **“comprende el que fue el Virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”** 29. Cabe recordar con relación a este punto que el 22 de febrero de 1819 España y los Estados Unidos de América firmaron un Tratado de Amistad, concretando en su texto que **“La línea divisoria entre los dos países al occidente del Mississipi arrancará del Seno Mexicano en la embocadura del río Sabina en el mar, seguirá al norte por la orilla occidental de este río, hasta el grado 32 de latitud; desde allí por una línea recta al Norte hasta el grado de latitud en que entra en el río Rojo de Natchitoches, Red-River, y continuará por el curso del río Rojo al Oeste hasta el grado 100 de Longitud Occidental de Londres, y 23 de Washington, en que cortará este río y seguirá por una línea recta al Norte por el mismo grado hasta el río Arkansas, cuya orilla Meridional seguirá hasta su nacimiento en el grado 42 de latitud septentrional; y desde dicho punto se tirará una línea recta por el mismo paralelo de latitud hasta el mar del Sur; todo según el mapa de los Estados Unidos de Melish, publicado en Filadelfia, y perfeccionado en 1818”** 30, con base en estas observaciones es posible tener una idea más clara del territorio que abarcaba México hacia el Norte, durante los primeros años que siguieron a la Independencia.

Otro punto cuyo comentario resulta relevante en relación con la Constitución de 1824 es la reiteración de la convivencia y relaciones existentes entre la Iglesia y el Estado, siendo el Clero un poder que siguió reconociéndose junto al político, con todas las graves repercusiones que esto implicaría en el agravamiento del problema agrario mexicano, debido entre otras cosas, a la concentración de grandes extensiones de tierra en manos muertas, hasta el año de 1857.

Por otra parte, resulta de gran importancia en relación con nuestro tema, la disposición contenida en el artículo 112, fracción III que sentaba los lineamientos por virtud de los cuales el México Independiente se comprometió a respetar la propiedad de los latifundistas y de las corporaciones religiosas, al disponer que **“El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fure necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de algún particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno”** 31.

Con fundamento en la primera Ley de Colonización del 18 de Agosto de 1824, algunos Estados dictaron leyes de colonización entre las cuales pueden señalarse las siguientes: el Decreto del 25 de enero de 1825 del Gobierno del Estado de Jalisco, con objeto de facilitar la colonización en sus terrenos baldíos; el Reglamento del 19 de

CAPITULO DOS

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Como hemos estudiado en el capítulo precedente, el derecho agrario correspondiente a la primera época de la vida nacional independiente, se desarrolló básicamente a través de un conjunto de leyes, así como de una serie de ordenamientos de carácter administrativo de derecho público, (decretos, órdenes y circulares, etc.) emitidos con el propósito de proveer soluciones al conflicto agrario que formaba parte de la realidad de ese tiempo.

Hemos así mismo, insistido en el hecho de que la regulación agraria correspondiente a dicha época, careció por completo de lo que podríamos llamar "conciencia social", y con esto me refiero a una conciencia real, respecto del problema de fondo, motivo por el cual, lejos de proponer vías efectivas de solución que fueran proporcionales a la gravedad de la cuestión, el derecho agrario de ese tiempo se extravió, por una parte, en el juego de una serie de intereses de carácter económico y político, representados por las clases pudientes de la época, (conformadas básicamente, como ya lo hemos analizado, por los grandes latifundistas y por el clero político militante); y por otro lado, enfocó erróneamente sus esfuerzos a la tarea de fomentar la colonización de las regiones menos pobladas del territorio nacional, para lo cual se propuso incentivar el ingreso de extranjeros al país, creyendo que sería ésta una forma de elevar el nivel cultural de la población indígena, sin contemplar que el indio mexicano había vivido durante casi tres siglos, bajo el yugo y la opresión absoluta de colonizadores europeos, padeciendo de condiciones miserables de vida, ante la injusta y desproporcionada distribución de la propiedad y la tenencia de la tierra, donde una gran masa constituida por la extensa población rural, era víctima de la explotación y el desamparo absoluto, y donde así mismo, era un pequeño grupo el que detentaba prácticamente toda la riqueza y la propiedad raíz de la nación.

Así pues, frente a la serie de cuestiones que han ido analizándose paulatinamente a lo largo de este trabajo, es pertinente ahora, dar cabida al estudio de lo que podríamos considerar como la segunda fase de desarrollo del derecho agrario mexicano, dentro del marco histórico de la vida nacional independiente, periodo que de manera aproximada es válido enmarcar entre los años de 1856 y 1910, donde así mismo resultará necesario realizar un breve estudio de lo que ha dado en llamarse "El Estado liberal", ya que es precisamente bajo el régimen del liberalismo, adoptado en ese tiempo por el Estado mexicano, que se desarrolla la peculiar normatividad agraria cuyo estudio nos proponemos, y que tendrá repercusiones de enormes proporciones e indudable trascendencia en la cuestión agraria y social del siglo XX.

El estudio del derecho agrario y de la regulación que en la materia fue elaborada por los diversos gobiernos que rigieron la vida nacional, en el periodo de tiempo que hemos mencionado, nos permitirá observar conjuntamente, tanto con el capítulo precedente, como con los subsecuentes, como es que han ido efectuándose los diversos cambios que han conformado la realidad del derecho agrario mexicano hoy día, y

concretamente por lo que hace al presente capítulo, nos permitirá obtener hacia el final del mismo, un panorama general de los lineamientos y parámetros que determinaron los criterios y políticas que en el contexto jurídico serían adoptados, a efecto de dar respuesta a la realidad agraria del México de ese tiempo.

2. EL ESTADO LIBERAL

Diversos autores sostienen firmemente la idea de que existe un innegable vínculo entre el origen y desarrollo del Estado de derecho y el Estado liberal, ***"El Estado de derecho comienza siendo y lo será durante todo el pasado siglo y los primeros decenios del actual, Estado liberal de derecho; es decir, expresión jurídica de la democracia liberal"*** 1.

La burguesía ha sido considerada por muy diversos estudios y tratadistas como la precursora y al mismo tiempo la heredera o beneficiaria de las conquistas obtenidas como resultado de la Revolución francesa, llevando a cabo la instauración del régimen liberal tras haber liquidado la estructura y funcionamiento del antiguo régimen absolutista, y dando de esta manera lugar, en la historia moderna, a la transformación de una sociedad estamental en una nueva sociedad clasista que podemos observar como la realización política y social que más adelante se traduciría en la generalización del llamado "Estado de derecho", que se constitucionalizó de una manera coherente por primera vez, con un cierto carácter general en los Estados liberales del siglo pasado.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, pronunciada en agosto de 1789 postuló que todo Estado Constitucional o de derecho había de satisfacer entre otros, para ostentar tal carácter, los requisitos de garantizar plenamente los derechos del hombre, establecer la división o separación de poderes, sentar la primacía de la ley como expresión de la voluntad general y puntualizar el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Así las cosas, se planteaba la necesidad de dar a toda la estructura conceptual de la soberanía y de la voluntad general, una cimentación jurídico-positiva que quedara indubitablemente plasmada y expresa en la ley, entendiéndose a la misma como el conjunto de normas o disposiciones emanadas del poder legislativo y a las cuales debían someterse el poder administrativo, el judicial y el propio poder legislativo.

"El siglo del iluminismo provocó la destrucción de un mundo, que había entrado en decadencia, especialmente en Francia y en España, y la creación de un mundo político nuevo: significó el abandono de la fe en la tradición, como principio rector del mundo social, político y jurídico y su substitución por la idea de los derechos naturales del hombre y del ciudadano. Es el siglo que negó el derecho divino de los reyes, que les negó también el derecho a gobernar y que no admitió otro gobierno, que el gobierno de los gobernados, o sea, el gobierno de los hombres por los hombres. La negación de aquel mundo de la tradición, de los privilegios y de los reyes, produjo el derrumbe del absolutismo y el advenimiento de la democracia, que en función de la nueva filosofía, hubo de tomar al hombre

como punto de partida, como centro y como finalidad de la organización social y política y que fue, en consecuencia, una democracia individualista y liberal, cuyas dos ideas centrales, la doctrina de la soberanía del pueblo y la teoría de los derechos naturales del hombre, son la expresión política y jurídica, elegante y clara, de la vuelta del hombre sobre sí mismo y de su propósito de hacer su mundo” 2.

Ante el surgimiento de este nuevo orden de ideas, se originó así mismo, el nacimiento del derecho constitucional contemporáneo, desprendiéndose del mismo, el hecho de que las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del siglo XIX, se caracterizaron por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal; o dicho en otras palabras, implicaron un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y filósofos del siglo del iluminismo, pretendiendo constituir un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social.

“De ahí que el constitucionalismo, como concepción política y jurídica del Estado, sea aquella filosofía que elevó al derecho sobre el poder, a fin de asegurar la igualdad y la libertad individuales y que convirtió al poder y consecuentemente al Estado, en un instrumento al servicio del lo jurídico, o para expresarlo en una fórmula que principia a generalizarse, es la doctrina que transformó al Estado en la organización del poder coactivo del derecho, o si se prefiere, en la organización destinada a grantir la vigencia y efectividad de un nuevo ideal y de un nuevo orden jurídico, cuyos principios vitales son la igualdad y la libertad humanas” 3.

En virtud de lo que ha sido explicado en los párrafos precedentes, y tomando en consideración que la idea de los derechos del hombre, cualesquiera que sea su origen, adquirió un sentido universal en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, creo que es claro el porqué de la idea consistente en la afirmación de que el fuerte vínculo existente entre el llamado Estado de derecho y el Estado liberal burgués, dio origen a lo que en la historia política se conoce bajo el nombre de “Estado de derecho liberal-burgués” que al correr del tiempo, se generalizaría en la mayor parte de las naciones, llegando verdaderamente a representar un tipo ideal de Estado.

“El Estado de derecho liberal-burgués es una estructura real histórica, que conformó la burguesía con el cartabón de su orbe mental, cuando, al tiempo de la Revolución francesa, dicha clase social adivinó al poder y fue preponderante; así pues, el calificativo de burgués no tiene un sentido peyorativo o despectivo, sino que únicamente significa que fue obra de la burguesía preponderante en ese momento histórico y se llama liberal burgués, porque el concepto de libertad que se adoptó fue el concepto que tenía la clase social que lo estructuró y que, en vigor, se reduce a un sistema de seguridades jurídico-formales, es decir, el sentido de libertad burguesa” 4.

En este contexto, cabe afirmar que existen una serie de derechos que las modernas constituciones han reconocido y protegido a la luz del llamado Estado de derecho, y entre los que se encuentran en primer término el derecho a la vida, a la existencia, a dirigir la propia vida como dueño de sí mismo, el derecho a la libertad física, a la integridad corporal, a la libertad de pensamiento, a la libertad de creencia, el derecho de asociación, de propiedad, de posesión y de tránsito, entre otros. Se considera que todos estos son derechos de la persona humana como tal, que es por naturaleza un ser libre y racional. Dándose reconocimiento en adición de lo anterior, a los llamados derechos políticos que le permiten participar en la vida de la comunidad política de la que forma parte.

2.1. EL LIBERALISMO EN EL ÁMBITO JURÍDICO MEXICANO DEL SIGLO XIX

En México, la doctrina de los derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII. "En la historia y en las doctrinas políticas y jurídicas, los términos individualismo y liberalismo se usan frecuentemente como sinónimos, pero en el fondo de ellos laten dos pensamientos distintos y a veces contradictorios: de un lado, la postura individualista, que es una concepción filosófica de la esencia de lo humano y de la posición del hombre en la vida social, doctrina que contempla al hombre como el punto de partida, el centro y la finalidad última de la vida social y que dio nacimiento a la idea de los derechos naturales del hombre; y del otro lado, el liberalismo económico, que afirmó la existencia de leyes económicas naturales, independientes, en consecuencia, de la voluntad y de la razón humanas, leyes mecánicas y frías, insensibles a la tragedia de los hombres. La burguesía del siglo XVIII y a lo largo del siglo siguiente, logró que los estadistas, los políticos y aun algunos pensadores, confundieran los dos problemas y obtuvo que las leyes naturales económicas, que no eran sino las leyes del mundo capitalista que ella había creado, se elevaran a la categoría de derechos naturales del hombre y, como tales, se impusieran al estado y al pueblo. Se explica así fácilmente que en la Constitución de 1857, como en todas las constituciones de la época, se fusionaran la declaración de los derechos del hombre y la declaración de los principios económicos: el título primero de la constitución centenaria se integró con veintinueve artículos y es una de las declaraciones más amplias y generosas entre las producidas durante los siglos XVIII y XIX; en ella se realizaron, con extraordinaria pureza, los postulados individualistas y liberales, si bien, por lo que a las cuestiones económicas concierne, varios de los constituyentes hicieron notar la urgencia de que el congreso señalara las normas para una mejor justicia social" 5.

A mediados del pasado siglo en México, las cuestiones relativas a la influencia de la iglesia sobre el Estado, a la libertad de conciencia y a la tolerancia de cultos, al poder económico de la iglesia y a la libertad religiosa en los actos del estado civil de las personas, fueron algunos de los problemas básicos del Constituyente de 1856-1857.

Así mismo, durante la época colonial, la educación estuvo en manos de la iglesia, constituyendo ésta situación una de las principales causas del atraso general de la población, pues la educación únicamente alcanzaba a las clases privilegiadas de la nación. Al respecto, el maestro Mario de la Cueva (De la Cueva p. 1249, 4º párrafo) explica que los constituyentes de 1823-1824 no entraron al fondo del problema, por lo que la libertad de enseñanza sería también uno de los grandes debates del Congreso Constituyente de 1856-1857.

“Las relaciones entre la iglesia y el Estado constituían el problema político fundamental. Junto a él se alzaba un segundo problema, de tanta o mayor importancia, y era la miseria del pueblo de México: la guerra de independencia, en el pensamiento del generalísimo don José María Morelos y Pavón, no perseguía como fin único la separación de España; era, además, una revolución social y Morelos apuntó la solución, que era el reparto de la tierra. En los años del imperio de Iturbide se habló de la expedición de una ley de colonización y en alguna ocasión se ordenó el reparto de ciertas haciendas, pero nada pudo hacer la Asamblea de 1823-1824. En el Congreso Constituyente de 1856-1857 Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco, insistieron en la necesidad de encontrar una solución protectora de los trabajadores y de los campesinos, pero el liberalismo económico y la idea del respeto a la propiedad privada impidieron la reforma. Quedó así reservado al siglo XX, con la primera constitución social de la historia, que es la dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, contemplar el nacimiento de los derechos sociales de los campesinos y trabajadores” 6.

3. LEYES DE DESAMORTIZACIÓN

Para 1856 era ya indudable que el lamentable estado económico del país se debía en gran parte al estancamiento de capitales generado por la amortización eclesiástica; el erario público, el comercio y la industria sufrían las consecuencias de esta situación y fueron así mismo, las circunstancias que dieron pie a la expedición de la Ley de Desamortización.

El 25 de junio de 1856, siendo presidente de la República don Ignacio Comonfort, el gobierno dictó la Ley de Desamortización considerando que ***“uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”*** 7, y fundándose en esta exposición de motivos, el artículo 1º de la citada ley ordenó que todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y religiosas de la República, fueran adjudicadas en propiedad a los arrendatarios de las mismas, calculando su valor en función de la renta en ese tiempo vigente, considerada como rédito al 6 % anual, aplicándose la misma regla a quienes tuvieran predios en enfiteusis, siendo en estos casos capitalizado el cánón que pagaran con una tasa igualmente equivalente al 6% anual para determinar el valor del predio.

Si las adjudicaciones no se hacían dentro de los siguientes tres meses a la publicación de la ley, el arrendatario perdía sus derechos, autorizándose el denunciado y otorgándose al denunciante la octava parte del precio obtenido por la venta de la finca. Las fincas denunciadas eran subastadas públicamente al mejor postor, siendo gravada la operación a favor del gobierno con una alcabala del 5% por la traslación de dominio. Todas las enajenaciones, por enajenación o remate deberían constar en Escritura Pública, otorgarse por los representantes de las corporaciones o, en su rebeldía, por la primera autoridad política o el Juez de Primera Instancia del Partido, y causarían una alcabala del 5%, cuyo pago, al igual que los gastos de remate o adjudicación estarían a cargo del comprador (artículos 27, 29, 32 y 33).

Por otra parte, el artículo 25 de la misma ley, incapacitó a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir y administrar bienes raíces, con excepción de las destinadas directa e inmediatamente al servicio de la institución, en tanto que el artículo 26 estableció que ***“todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz”*** 8.

El objeto que el gobierno perseguía al decretar la desamortización era el favorecimiento y desarrollo del comercio, la industria y la agricultura, el fraccionamiento de la propiedad y el aumento de los ingresos públicos, sin embargo, otros fueron los resultados que en la práctica se obtuvieron pues los compradores de fincas de propiedad eclesiástica se veían obligados a pagar réditos regularmente mucho mayores que la cantidad que anteriormente pagaban por concepto de alquiler, viéndose obligados también a redimir el censo para convertirse en propietarios.

Por su parte el clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos, motivando que numerosas personas se abstuvieran de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

A pesar de que la ley facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrendadas y para enajenar las fracciones, el plazo perentorio para obtener la adjudicación y los gastos de fraccionamiento, fueron circunstancias que impidieron la realización de los grandes beneficios que hubieran sido posibles, si la ley hubiera tomado como fin primordial, además de la desamortización, el fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del clero.

Lo más grave fue que en el artículo 3º de la ley se expresó que ***“bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida”*** 9. Desafortunadamente, este artículo tuvo terribles consecuencias, al ser interpretado en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándolas como corporaciones civiles de duración

perpetua e indefinida, cuyos bienes administrados por los ayuntamientos, caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

Esta Ley fue ratificada mediante Decreto del Congreso expedido con fecha 28 de junio de 1856 y en la misma fecha, se expidió también una circular a los Gobernadores, instruyéndolos para que secundaran las providencias contenidas en la citada Ley, poniendo para tal efecto en acción todos los recursos de su autoridad.

El 30 de julio del mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización conformado por 32 artículos, en los cuales se explicaba más detalladamente todo lo relativo al procedimiento que había de seguirse en las adjudicaciones o remates; no obstante, el Reglamento en comento resulta de gran importancia para nosotros, toda vez que en su artículo 11 se incluyó de manera clara dentro de las corporaciones, a las comunidades y parcialidades indígenas, situación que implicó una serie de graves repercusiones para las mismas, al provocar que dichas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y, en consecuencia, sus tierras.

La Ley de Desamortización se prestó a grandes confusiones en su interpretación, motivo por el cual fue necesario que el día 17 de septiembre de 1856 se dictara una resolución, declarando ésta, que los terrenos de propiedad nacional no se encontraban comprendidos en la ley de fecha 25 de junio del mismo año (Ley de Desamortización), cuya adjudicación resultaba imposible solicitar, por la misma razón.

Como resultado de la inclusión de las comunidades y parcialidades indígenas, en el reglamento de fecha 30 de julio de 1856, se dictaron diversas disposiciones, en orden a lograr que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas.

Al principiar el mes de octubre del año de 1856, había ya transcurrido y fenecido el plazo de tres meses, otorgado con el propósito de que los arrendatarios de fincas rústicas pidieran la adjudicación de las mismas a su favor, sin embargo, la religiosidad y las amenazas de excomunión lanzadas por parte de la iglesia, los habían presionado para abstenerse, sin olvidar que existía para los denunciantes una ventaja sobre los arrendatarios, consistente en un premio sobre el precio de la finca.

Así pues, el 9 de octubre de 1856 se dictó una resolución que reconocía los perjuicios ocasionados a los pueblos indios por la Ley de Desamortización y a fin de evitar esto, se dispuso que todos los terrenos cuyo valor no excediera de 200 pesos conforme a la base de la ley del 25 de junio, fueran adjudicados a sus respectivos arrendatarios, ya fuese que los tuvieran como repartimiento, que pertenecieran a los ayuntamientos, o que por cualquier otro motivo, estuviesen sujetos a la desamortización. Posteriormente, mediante una circular del 17 de octubre de 1856, se eximió a los arrendatarios que estuvieran en el supuesto de propiedades valuadas en menos de la cantidad señalada, del pago de la alcabala a que se refería la Ley de Desamortización.

“ El arrendatario que era el sujeto a quien la ley deseaba beneficiar, teniendo en contra el pago completo del precio de la finca, el pago de la alcabala, los réditos,

los gastos de adjudicación, la amenaza de excomunión, sus prejuicios morales y religiosos, se dejó presionar por todo esto, a tal grado, que fueron contados los casos en que estas personas se quedaron con las fincas que arrendaban. Por tales hechos, el denunciante vino a quedar en mejor situación, favoreciéndole el premio en el precio de la finca que cobraba por el hecho de haberla denunciado, los gastos de adjudicación más leves como eran los de rebeldía, y su carencia de prejuicios religiosos o su capacidad económica para desvanecer la amenaza de excomunión mediante el pago a la iglesia de una cantidad llamada contenta” 10.

Siendo ésta la situación, la comunicación expedida con fecha 9 de octubre de 1856 pretendió beneficiar a los arrendatarios, mediante la adjudicación gratuita que a favor de éstos se hiciera, respecto de las propiedades cuyo valor, como ha sido ya explicado, no excediera del monto de 200 pesos. No obstante lo anterior, ni en la Ley de Desamortización, ni en el Decreto del 9 de octubre, ni en ninguna otra disposición, fueron previstas normas tendientes a llevar a cabo la división de la propiedad rústica, o a fijar límites en la adquisición de la misma, motivo por el cual, resultaba posible que un denunciante pudiera adquirir una o varias fincas, sin más límite que su propia capacidad patrimonial.

Así pues, las pequeñas propiedades valuadas en menos de doscientos pesos, tendieron a desaparecer frente a fincas rústicas de enormes extensiones, que absorbieron a las más pequeñas, convirtiéndose en los grandes latifundios de finales del siglo XIX.

El hecho fue que, a pesar de que la Ley de Desamortización suprimió la amortización, quitándole personalidad jurídica al clero, evitando con esto que pudiera continuar como terrateniente, dicho ordenamiento incurrió en el gravísimo error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, con lo que, lejos de favorecer a la clase desposeída, esta disposición produjo desastrosas consecuencias, al ocurrir que, personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos, obrando como denunciantes, lo cual, ocasionó que los indios se sublevaran en varios puntos del país.

Finalmente, puede mencionarse que, otro efecto de las leyes de desamortización consistió, en la incertidumbre que las mismas introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios, al llevarse a cabo las adjudicaciones casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, las cuales no presentaban títulos primordiales de propiedad, originando así la deficiencia de la nueva titulación al no poder señalarse con precisión los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas.

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SUS EFECTOS SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA

El Congreso de la Unión entró en sesiones, a partir del mes de febrero de 1856, y el día 5 de febrero de 1857 fue expedida una nueva Constitución Política para México, en la que los postulados esenciales de la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos,

fueron elevados a la categoría de preceptos fundamentales en el orden político de la República, al consagrar los siguientes principios en materia de propiedad, en su artículo 27: ***“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. 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”*** 11.

De la lectura del artículo citado, pueden deducirse cuales fueron, por lo menos en materia de propiedad, los principios que animaron al Constituyente de 1957, situación que resulta de fácil comprensión, si analizamos que las ideas liberal-individualistas, se encontraban en aquel entonces ejerciendo una influencia determinante y permeando las políticas de gobierno de un gran sector de países en el orbe internacional.

Los hombres del México de mediados del siglo XIX eran fervientes defensores de la propiedad privada; toda vez que de acuerdo a la tesis hegeliana, era la institución que afirmaba la personalidad individual. En la sesión del 14 de agosto de 1856, los liberales y los conservadores, aprobaron por unanimidad de votos la primera parte del artículo 27:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse”.

“Aquellos de los liberales que conocían la trágica miseria de los hombres de nuestros campos y que soñaron con su redención, los continuadores de Morelos, que fueron también los visionarios de las reformas agrarias que proclamó Zapata en el Plan de Ayala, tuvieron a la vista dos grandes cuestiones: la primera era la desamortización y aun nacionalización de los bienes de mano muerta; estaba vigente la Ley Lerdo de Tejada sobre desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas; los liberales se propusieron - nuevamente por unanimidad de votos -, evitar que en el futuro pudiera repetirse el acaparamiento de la tierra y de las fincas urbanas, obteniendo la aceptación del párrafo segundo del artículo 27: 12

“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”.

La llamada “cuestión social del campo”, fue el segundo de los grandes problemas que preocupó a los hombres del Constituyente de 1856-1857. Así, en la presentación del proyecto de Constitución, tuvo peculiar relevancia el voto particular presentado por

Ponciano Arriaga, quien a través del mismo logró hacer una extraordinaria exposición de sus ideas sobre las reformas sociales en el sistema de la propiedad agrícola:

"en la República mexicana, escribió, viven cinco millones de seres humanos arrastrando la más dolorosa miseria. Estamos trabajando en este Congreso a favor de una organización estatal democrática, pero no es posible creer en la democracia cuando se contempla la tragedia de aquellos hombres; y además, ¿cómo van a interesar a esa masa campesina las ideas de soberanía del pueblo, de sufragio universal, de derechos del hombre y de representación política, si los representantes de ella nada hacemos por mejorar sus condiciones de vida? Se declaró partidario de la propiedad privada, porque "la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad", pero criticó duramente los abusos a que daba lugar el acaparamiento de la tierra mexicana, equivalente al más cruel de los feudalismos. Citó al escritor mexicano Díaz Barriga y en unas páginas de extraordinaria claridad y brillantez, analizó las diferentes doctrinas que se han inventado para justificar el derecho de propiedad; explicó que no iba a proponer una solución socialista, porque estas corrientes ideológicas pertenecían al futuro y porque correspondía a la humanidad decidir si eran una quimera o eran susceptibles de ejecución; sostuvo, después de estos análisis, que el derecho de propiedad tenía como título primero la ocupación, pero que únicamente se confirmaba y perfeccionaba por el trabajo y la producción. Concluyó con una serie de proposiciones que permitirían la venta de todas aquellas tierras que no fueran debidamente cultivadas.

José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la comisión de constitución, presentó también un voto particular. Consideró que la cuestión del municipio podía ser resuelta en la constitución federal y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; y señaló, como una de las actividades y finalidades principales del municipio, la salvación de los campesinos. Igual que Ponciano Arriaga, describió la miseria de esos hombres y pidió se les dotara de tierras.

Varios propietarios de bienes raíces presentaron el 10 julio de 1856 un memorial al congreso, criticando los votos de Arriaga y de Castillo Velasco; en la sesión del 7 de agosto, Isidoro Olvera, otro de los miembros de la comisión de constitución, en respuesta a aquel memorial, sometió a la consideración de la asamblea constituyente un proyecto de ley orgánica que arreglara la propiedad territorial en toda la república: sostuvo que la propiedad de la tierra, de acuerdo con la ley de Dios, pertenece a todos los hombres, pero agregó que el comunismo era una doctrina impracticable. Igual que Arriaga o Castillo Velasco, describió la injusta distribución de la tierra mexicana y la miseria de los campesinos. Y concluyó proponiendo diversas medidas: fijación de la extensión máxima – diez leguas cuadradas de labor o veinte de dehesa – de la tierra que podría adquirirse; fijación de una contribución especial para las extensiones mayores; revisión de los títulos de propiedad, a efecto de que los terrenos ilegalmente poseídos quedaran en censo enfiteútico, con la obligación de

cultivarlos, bajo la pena de reputarlos baldíos; y obligación de los propietarios de permitir a los pueblos el uso de las aguas y de la leña que necesitaren". 13

"En nuestro país, con notables excepciones, en el siglo XIX imperan las tesis de la filosofía liberal-individualista, a las que no pudieron sustraerse los Constituyentes mexicanos de 1856-1857, muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, por cuya razón, el concepto que en materia de propiedad se consagró en el Código Político de 1857, es el clásico o romanista con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto constitucional con una claridad meridiana señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, sino mediando causa de utilidad pública y previa indemnización" 14.

Por otra parte, es de particular interés mencionar que, tanto con la Ley de Desamortización, cuyo estudio hemos abordado ya con anterioridad, como con artículo 27 de la Constitución de 1956, quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo las excepciones mencionadas por el propio artículo. Un efecto colateral de dicho ordenamiento consistió, así mismo, en la imposibilidad de que los ejidos siguieran subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

Así mismo, y en consecuencia de la errónea interpretación dada a las Leyes de Desamortización y al artículo 27 de la Constitución de 1857, se consideró que quedaban extinguidas las comunidades indígenas, y por lo tanto, privadas de personalidad jurídica; desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, siendo ésta seguramente, una causa más que contribuyó al gran problema agrario ya existente en México para esa época.

"Un aberrante criterio interpretativo, adoptado en relación con el texto del artículo 27 Constitucional y con el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de Junio de 1856, negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, esgrimiendo un argumento sofisticado en el que se razonaba que habiendo la ley decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de las comunidades indígenas, éstas debían legalmente considerarse como inexistentes; trascendental error de interpretación jurídica que permitió, en años posteriores, el denuncia de tierras comunales como baldías y el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos por desconocerles su personalidad jurídica. Estos despojos se constituirán en una de las grandes preocupaciones de la Revolución Mexicana en el siglo XX" 15.

"Al reiterarse constitucionalmente la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejarán de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable de las comunidades agrarias y confirmándose la

entrega de estas tierras en manos de quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular. Y en los años subsecuentes, poco a poco nos daremos cuenta que, cuando desaparece el sistema proteccionista del indigena al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria, se propiciará su despojo, por miseria o ignorancia, y se contribuirá a agravar el problema agrario” 16.

5. LEYES DE NACIONALIZACIÓN DE LOS BIENES DEL CLERO

En el contexto de las circunstancias y sucesos que precedieron y rodearon a la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida con fecha 12 de julio de 1859, por el entonces Presidente de la República, Don Benito Juárez, son mencionables entre otros, por la relevancia e influencia que revistieron en los acontecimientos de la época, el triunfo de la Revolución de Ayutla, con el cual los liberales ascienden al poder y Don Ignacio Comonfort, en calidad de Presidente de la República, expide la Ley de Desamortización de fecha 25 de junio de 1856, misma que sería posteriormente refrendada por el entonces Ministro de Hacienda, Don Miguel Lerdo de Tejada.

Dicha situación motivó una franca y abierta rebeldía por parte del Clero, quien en respuesta a la expedición de ley en cuestión, auspició, fomentó y sostuvo económica y moralmente la llamada Guerra de Tres Años, misma que determinaría la decisión del Supremo Gobierno, de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

Así pues, la Ley de Desamortización tuvo trascendentes consecuencias, principalmente de índole político, toda vez que el clero adoptó una postura de constante enfrentamiento político en contra del Gobierno, en lugar de acatar de manera pacífica la llamada Ley de Desamortización, e incorporarse activamente a la vida económica del país.

Explica Mendieta y Nuñez que el clero promovió una lucha sangrienta, motivando con ello que la desamortización no pudiera ser llevada a cabo de manera rápida y efectiva en todo el territorio nacional.

La gravedad de esta situación se vio incrementada cuando el Clero otorgó su apoyo y simpatía hacia las personas que en aquellos años propiciaron la intervención extranjera en el país, y el establecimiento de un régimen monárquico encabezado por un príncipe austriaco. Así pues, ante la necesidad de sufragar los gastos contra la intervención francesa y, así mismo, frente a la disyuntiva de enajenar el territorio obteniendo fondos para la defensa de la Nación o de nacionalizar los bienes del clero, el Presidente Provisional de la República, don Benito Juárez, expidió el 12 de julio de 1859 la llamada “Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos”.

“En la misma fecha se expidió una circular del Ministerio de Justicia en la que se expusieron los motivos de la Ley de Nacionalización, y para que se cumplieran y no se tergiversaran sus motivos, mandó que de ella se hiciera abundante publicación” 17.

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos manejaba en su parte considerativa, las siguientes ideas: ***“que el principal motivo de la Guerra de Tres Años, promovida y sostenida por el clero, es el sustraerse a la autoridad civil; que cuando ésta ha querido favorecer al metropolitano, el clero ha rehusado su propio beneficio prefiriendo perecer antes de sujetarse a ley alguna; que si en otras ocasiones alguien dudaba de que el clero ha sido una de las rémoras constantes para sostener la paz, en la actualidad todo mundo reconoce esta suprema y abierta rebelión contra el Soberano, dilapidando en una guerra fratricida “los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos”***”

18.

El artículo primero de la llamada Ley de Nacionalización, establecía: ***“Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que han tenido...”*** 19 se exceptuaban de dicha disposición los edificios directamente destinados a los fines del culto.

El artículo cuarto del mismo ordenamiento preveía también que ***“ni las ofrendas ni las indemnizaciones”*** 20 podrían hacerse a los ministros del culto en bienes raíces.

Así mismo, mediante su artículo quinto, la Ley de Nacionalización suprimió en toda la república las órdenes de los religiosos regulares, las archicofradías, congregaciones, hermandades o comunidades religiosas, prohibiendo la fundación de nuevas instituciones similares cualquiera que fuera la forma o denominación que se les diera, cerró perpetuamente los noviciados en los conventos, redujo al Clero secular al ordinario eclesiástico en lo concerniente al ejercicio de su ministerio y prohibió el uso de los hábitos o trajes de las órdenes suprimidas.

El artículo 11 previó que ***“El Gobernador del Distrito y los Gobernadores de los Estados, a pedimento del M. R. Arzobispo y de los RR. Obispos diocesanos, designaran los templos regulares suprimidos que deben quedar expeditos para los oficios divinos, calificando previa y escrupulosamente la necesidad y utilidad del caso”*** 21

y el artículo 22 declaraba como ***“nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifiquen por algún individuo del Clero o por cualquier otra persona que no haya recibido expresa autorización del Gobierno Constitucional”*** 22, estableciendo así mismo una multa del 5% en contra de los infractores de dicha orden, decretando además que cesarían en sus cargos los escribanos que autorizaran escrituras de compraventa en contra de los dispuesto por la ley y fijando penas de 4 años de prisión a los testigos que intervinieran en el acto.

Finalmente la Ley de Nacionalización suprimió las órdenes monásticas y declaró la separación entre la Iglesia y el Estado, ocasionando resultados y repercusiones que

fueron principalmente de índole político; además el Gobierno se subrogó en todos los derechos del Clero sobre las fincas desamortizadas y sobre los capitales impuestos, mismos que desde entonces fueron redimibles a favor del Estado.

“En síntesis, mediante esta ley los bienes del clero pasaron al dominio de la Nación, exceptuándose los destinados al culto, se suprimieron las órdenes monásticas, se derogó el derecho del Clero a ser propietario y se declaró la separación entre la Iglesia y el Estado” 23.

Son mencionables, así mismo, algunas leyes complementarias a la llamada Ley de Nacionalización, entre las cuales podemos citar por ejemplo al Reglamento expedido en Veracruz el 13 de julio de 1859, decretado para contribuir a la subdivisión de la propiedad territorial, para lograr una mayor agilidad y rapidez en el ingreso de estos bienes al patrimonio nacional, y para evitar las ocultaciones que por fraude pretendían verificarse, con motivo de la nacionalización.

La propiedad agraria quedó repartida entre grandes y pequeños propietarios, las Leyes de Desamortización y Nacionalización acabaron con la concentración eclesiástica extendiendo en su lugar el latifundismo.

Sin embargo, como todavía para finales del siglo se notaba que la Nacionalización de bienes del Clero aun influía en la incertidumbre de la titulación rústica y la depreciación de terrenos, el 12 de noviembre de 1892 Porfirio Díaz dictó la llamada “Ley de Liberación” facultando a los propietarios de toda clase de fincas a solicitar de la Secretaría de Hacienda ***“una declaración de la renuncia absoluta del fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas”*** 24.

“De este modo el Gobierno vino a subrogarse en los derechos del Clero, y éste desapareció como elemento de la trimembre y clásica división territorial, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario. La pugna entre estos contendientes se fue recrudeciendo a medida que finalizó el siglo; y solo será hasta 1910 cuando sus luchas evidencien la necesidad de fraccionar los latifundios” 25.

6. LEYES DE BALDÍOS Y COLONIZACIÓN DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Explica el maestro Raúl Lemus García que los terrenos baldíos en nuestro país, tuvieron como antecedentes, por una parte, los llamados yaotlalli, en la época precolonial, y por otra parte, los bienes realengos, durante el virreinato.

Así pues, se cuentan dos entre las leyes más importantes, dictadas en materia de Baldíos, durante la segunda mitad del siglo XIX, siendo éstas, en primer término la del 20 de julio de 1863, y en segundo lugar, la del 26 de marzo de 1894; existiendo así

mismo, dos importantes decretos expedidos durante la misma época, en materia de Colonización: el del 31 de mayo de 1875 y el del 15 de diciembre de 1883.

En este orden de ideas, nos abocaremos durante la siguiente parte del desarrollo del presente capítulo a realizar un breve análisis de las disposiciones legales que han sido mencionadas, por haber éstas influido en forma decisiva, en la concentración de la propiedad territorial y en el agravamiento del problema agrario durante la época porfirista.

6.1. LEY SOBRE OCUPACIÓN Y ENAJENACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS DEL 20 DE JULIO DE 1863

En la misma forma que el Decreto en materia de Colonización, de fecha 16 de febrero de 1854, expedido por don Antonio López de Santa Anna, derogó en términos de su artículo 15 todas las leyes, decretos y reglamentos dictados con anterioridad a dicha fecha, sobre colonización y terrenos baldíos, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida por don Benito Juárez en San Luis Potosí, con fundamento en el artículo 72, fracción XXIV, de la Constitución de 1857, el 20 de julio de 1863, derogó la legislación relativa elaborada al efecto y así mismo expedida entre las dos fechas mencionadas.

Así pues, la ley en comento definió los terrenos baldíos como ***“todos lo terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos”*** 26.

La definición aludida resultó ser un punto de suma importancia en la elaboración de la ley en cuestión, toda vez que con excepción del Reglamento del 4 de diciembre de 1846, en ninguna ley anterior había sido consignada una definición legal del término “terreno baldío”; así, explica la Dra. Chávez Padrón, que el concepto de baldíos en México, durante el siglo pasado, evolucionó desde el simple sinónimo de terreno eriaz, hasta el concepto estricto de terreno no amparado por un título primordial, transformación que se haría para perjudicar a la gente de poca potencialidad económica, ya que bajo esta argumentación sería desposeída.

Por otra parte, los artículos 2 y 8 de la Ley de Baldíos señalaban que todo habitante de la República tenía derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío, (con excepción de los naturales de las naciones vecinas de la República, quienes por ningún motivo podían adquirirlos en los Estados limítrofes); no obstante lo cual, dicho principio limitativo parece no haber tenido aplicación.

Se dispuso así mismo, que la tarifa de precios de los baldíos sería publicada en cada Estado, Distrito o Territorio, habiendo de exhibirse dos tercios del precio en numerario y otro en bonos de la deuda pública nacional o extranjera, estableciéndose además que todo poseedor de baldíos que cultivase los mismos, tendría derecho a una disminución en el precio de la tarifa. En adición a lo anterior, y en virtud de la ley que ahora

analizamos, los dueños de baldíos se vieron obligados a mantener un habitante por cada 200 hectáreas, siendo motivo de pérdida del derecho sobre el terreno y sobre el precio cubierto, la infracción de dicho requisito durante 4 meses, en el período de un año.

De conformidad con la ley, el denuncia de baldíos era procedente ante el Juez de Distrito de la jurisdicción, quien se encargaba de nombrar al perito que hubiera de elaborar el apogeo y levantamiento de los planos; posteriormente y en caso de no existir oposición alguna, se decretaba sin más trámite la adjudicación al denunciante, la cual surtía sus efectos plenos, previa aprobación del Ministerio de Fomento. La entrega del terreno era realizada por el Juez, una vez que el interesado comprobaba haber cubierto su precio ante la oficina correspondiente. En caso de existir oposición, el denunciante y el opositor llevaban a cabo el juicio respectivo, siendo parte del mismo un representante de la Hacienda Federal.

“Propósito ostensible de la Ley comentada era el producir un movimiento migratorio de importancia, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos. El objetivo quedó desvirtuado en la práctica, porque como lo expresa la Secretaría de Fomento en la memoria de 1896 presentada al Congreso de la Unión, “suponía, en efecto en el denunciante, el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y lo suponía igualmente, en posesión de los recursos pecuniarios y demás elementos para consumar la adquisición, y estos supuestos, realizables en multitud de casos, estaban lejos de serlo lo bastante para que la ley surtiera la plenitud de sus efectos” 27.

Existe en el texto de ésta ley, una disposición que tendría efectos de gran alcance, pero al mismo tiempo de gran perjuicio en el ámbito de la propiedad raíz en México; dicha disposición se contenía concretamente en el artículo noveno de la ley, que al efecto establecía lo siguiente: “nadie puede oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera otros actos necesarios para averiguar la verdad o legalidad de un denuncia, en terrenos que no sean baldíos” (Lemus p 216 –3er párrafo), esta disposición tuvo gran repercusión en los años subsecuentes para la complicación del problema agrario, ya que creó una facultad que sería usada por las compañías deslindadoras, en forma exorbitante, sirviendo de fundamento para la comisión de una serie de atropellos contra los propietarios que tuvieron defectos en sus títulos o medidas y que por alguna razón sus tierras resultaron deseables.

“Ésta es pues la facultad que muchos acaparadores esgrimieron para irrumpir en nuevas y antiguísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo los títulos primordiales que, al no ser exhibidos, propiciaron el camino para que tales propiedades fueran declaradas terrenos baldíos; y aunque los dueños podían recurrir para su defensa ante el Juzgado de Distrito, solamente las personas instruidas y de recursos utilizaron esta defensa; pero el ignorante y el pobre cayó bajo este sistema de abuso que llegó a tener medidas alarmantes.

Así pues, no debemos perder de vista en el análisis de esos años que este artículo noveno fue reiteradamente usado en perjuicio del más pequeño y pobre campesino; en cambio los preceptos que favorecían la adjudicación de baldíos y cuyo contenido era bondadoso, no se aplicaron, como consta en la memoria que el Secretario del Ramo dirigió al Congreso de la Unión el año de 1896, en donde admitió que no obstante los vigorosos esfuerzos que se hicieron para habilitar baldíos, no se logró realizar ni la inmigración, ni la colonización nacional en dichos terrenos” 28.

Finalmente, la Ley de Baldíos del 20 de julio de 1863 sería derogada por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos expedida por don Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1894.

6.2. LEY PROVISIONAL SOBRE COLONIZACIÓN DEL 31 DE MAYO DE 1875

El Decreto referido en materia de colonización, fue expedido con fecha 31 de mayo de 1875, por don Sebastián Lerdo de Tejada, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta ley estuvo conformada por dos artículos únicos, el primero de los cuales destacó por su importancia, ya que en él se facultaba al Ejecutivo para procurar la inmigración extranjera al país bajo ciertas condiciones, autorizando los contratos del gobierno con empresas de colonización; lo que se intentaba, en otras palabras, era poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares, regida por las bases que se enumeraban en las 10 fracciones que conformaban el artículo en cuestión. Se otorgaba así a las empresas colonizadoras una subvención por familia establecida y otra menor por familia desembarcada en puerto mexicano; por otra parte, se exigía a las empresas particulares garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de los contratos de colonización; se otorgaba a los colonos la naturalización mexicana y, en su caso, la ciudadanía, así como un suplemento para gastos de transporte y de subsistencia hasta por un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus casas, exención del servicio militar y de ciertas contribuciones, entre otros tantos privilegios, exigiendo así mismo del colono el cumplimiento estricto del contrato conforme al derecho común.

El Art. 1º. Fracción V autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar tierras baldías, y la Fracción IV del propio artículo, otorgaba a quien midiera y deslindara un baldío, la tercera parte del mismo, como premio por el servicio. Fue éste el origen de las llamadas compañías deslindadoras, quienes interpretaron la citada fracción V, no sólo en el sentido de habilitar baldíos con el propósito de obtener terrenos colonizables, sino que con apoyo en el artículo 9 de la Ley de Baldíos de 1863 también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron hacerlo. Ante dicha situación y cada vez que de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, procedían a declarar las tierras como baldías, apoderándose de ellas y exigiendo su tercera parte en pago,

misma que posteriormente vendían a personas acaudaladas, sin importar que dichas personas poseyeran otras extensiones de tierras rústicas dentro del territorio nacional.

"Pastor Rouaix en su concienzudo estudio del Estado de Durango durante esta época dijo - "que sólo fueron respetados y reconocidos como terrenos propios de los habitantes, aquéllos que pudieron exhibir un título primordial perfecto, o los que por la situación o calidad de los terrenos, no despertaron la codicia de los capitalistas influyentes" -. Los licenciados R. Cossío y P. Zuloaga opinaron que - "estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México. Para que se vea a que grado llegó el abuso de éstas compañías y la consiguiente concentración de la tierra... un cuadro con datos de la Secretaría de Fomento, que aparece publicado en el libro - "Cómo y por Quiénes se ha monopolizado la Propiedad Rústica en México", del licenciado José L. Cossío. Después de una gráfica que arroja el saldo de 73.335,907 hectáreas, concluye diciendo que - "más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías"-.

El licenciado Vera Estaño, después de hacer un análisis de la situación general del periodo que nos ocupa, consignó la siguiente opinión y datos que son muy reveladores de la desastrosa situación del país, provocada por estas compañías: - "Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsiguientes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie, o sea en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios. A decir verdad, todos los terrenos deslindados eran eriazos, muchos de ellos desiertos, otros abundantemente impropios para la agricultura y pocos, muy pocos, en condiciones de fácil riego. Pero el sistema de deslinde y colonización que dio crecimiento a este inmenso monopolio de la tierra, fue de todas maneras un grave error porque al amparo de las concesiones respectivas no dejaron de menudear las usurpaciones a los pequeños terratenientes cuyos títulos y medidas eran defectuosos, sin haberse cuidado que los mejores concesionarios desarrollaran obras efectivas de riego y mejoramiento"-.

El licenciado Wistano Luis Orozco en su libro - "La Organización de la República" -, dijo que - "siempre que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente" -.

El ingeniero Luis Hjar y Haro, estudiando este problema en la Baja California expresó que en la región peninsular - "el reparto fue por millones de hectáreas, prácticamente entre cuatro favorecidos: Huller, Bulle, Flores Halley Macedo, mediante las farsas del deslinde y las obligaciones nugatorias de colonización" -. Señaló que dichas personas acapararon, respectivamente: cinco millones trescientas noventa y cuatro mil novecientas hectáreas (35%); seis millones

novecientas dieciséis mil quinientas sesenta hectáreas (41%); dos millones ciento cincuenta y ocho mil cuatrocientas veintisiete hectáreas (11%); dos millones cuatrocientas ochenta mil hectáreas (13%)” 29.

Esta ley que en principio se dictó en forma provisional y con la expectativa de llevar a cabo una corriente colonizadora que no resultó ser de las proporciones deseadas, fue en cambio utilizada para provocar la concentración de mayores extensiones de tierra, habiendo sido posteriormente reiterados sus principios fundamentales, al dictarse ocho años más tarde otra ley que continuó dando vigencia y fuerza legal a las mencionadas compañías deslindadoras.

6.3. LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883

Con fecha 15 de diciembre de 1883 y durante el gobierno de don Manuel González, fue dictada ésta ley que al igual que la anterior, autorizó la formación de compañías deslindadoras, estableciendo el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de baldíos como base para la colonización del país, ya que los terrenos baldíos debían enajenarse a bajo precio y largo plazo a los colonos que los solicitaran, pero nunca en una extensión mayor a la de 2,500 hectáreas. Esta ley cuyo contenido esencial difirió muy poco de la Ley Provisional de Colonización de 1875, repite, así mismo, lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

El Lic. Raúl Lemus García, aborda el estudio de la ley en cuestión tocando a grandes rasgos, los puntos principales tratados por cada uno de los capítulos de la misma, así pues siguiendo el esquema del Lic. Lemus, me permitiré mencionar a continuación, las cuestiones más relevantes con relación al ordenamiento que ahora estudiamos.

El capítulo primero de la Ley estableció que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas, mismos que serían cedidos a título oneroso y gratuito – en este último caso, en extensión no mayor de cien hectáreas – a inmigrantes o habitantes de la República.

El capítulo segundo determinó, entre otras cosas, que para acceder a la calidad de colono, en el goce de todas las prerrogativas legales respectivas, era necesario que el inmigrante extranjero obtuviera un certificado del agente consular o de la empresa autorizada por el Gobierno para traer colonos a la República, o en caso de tratarse de un residente en el país, era necesario obtener la autorización correspondiente de la Secretaría de Fomento. Así mismo, dicho capítulo mencionaba una serie de exenciones e incentivos otorgados por la ley en favor de los colonos. También se mencionaba en éste capítulo que los colonos estaban obligados a cumplir los contratos celebrados con el Gobierno Federal y si abandonaban, sin motivo justificado, por más de un año los terrenos que se les habían otorgado antes de terminar de pagarlos, perdían las tierras y el precio que hubieren cubierto. Las Colonias debían establecerse bajo el régimen municipal.

Ahora bien, conforme al capítulo tercero el Ejecutivo Federal podía autorizar a compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos.

Efectivamente, el artículo 1º autorizaba al Ejecutivo para nombrar las Comisiones de Ingenieros que considerara necesarias, en tanto que el artículo 18 claramente estableció que el Ejecutivo estaba facultado para autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, así como para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

Por otra parte, el artículo 21 señaló que “en compensación de los gastos que hagan las compañías, en habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor, pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas, bajo la pena de perder en los dos casos la fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la Nación” 30.

El artículo 20 por su parte, señalaba el procedimiento del apeo o deslinde ante el Juez del Distrito, en tanto que el artículo 31 derogaba todas las Leyes de Colonización anteriores.

“No debemos perder de vista el artículo 9º de la Ley de Baldíos de 1863 usado por las empresas deslindadoras para pretender medir y deslindar incluso los terrenos no baldíos; también observemos que no hay precepto que marque a las compañías un límite para adquirir tierras, por concepto de gastos en sus diligencias, y que dichos terrenos los venderán a particulares sin respetar las condiciones señaladas por el artículo 21 de la Ley de Colonización de 1883; por último recordemos la memoria citada de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que esta dependencia presentó al Congreso de la Unión de 1896 admitiendo que las Leyes de Colonización y de Baldíos anteriores a esta fecha, no habían realizado la inmigración, ni la colonización, deduciéndose en consecuencia que las empresas deslindadoras se concretaron a deslindar y cobrar la tercera parte de los terrenos, pero no a cumplir la promoción, el transporte y el establecimiento de los colonos, tal como lo había señalado el artículo 18 de la ley que nos ocupa” 31.

Entre los efectos más graves a que dieron lugar las compañías deslindadoras, puede mencionarse que contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, llevando a cabo innumerables despojos; dicha situación no afectó en la práctica a las haciendas, ya que los hacendados disponían de medios para entrar en composiciones con las compañías. Por otra parte, la deficiencia existente en la titulación de la propiedad se constituyó también en un gran problema, ya que para que un propietario estuviera a salvo de que sus terrenos fueran considerados como baldíos, necesitaba presentar los títulos perfectos que acreditaran sus derechos, y de no tenerlos, se veía ante la

disyuntiva de entablar un litigio largo y costoso con las compañías deslindadoras o de entrar con ellas en composiciones, pagándoles determinadas cantidades por las tierras que poseyera sin título, o con título defectuoso.

En resumen, las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad, no cumplieron con sus fines, y contribuyeron a la formación de extensos latifundios, ya que los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno, fueron vendidos a terceras personas y los que correspondieron a las compañías como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares. Las compañías deslindadoras desaparecieron a principios de este siglo.

6.4. LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDÍOS DEL 26 DE MARZO DE 1894

“Los desaciertos del porfirismo en materia de colonización y terrenos baldíos culminaron con la expedición de la - “Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos” - en la que se autorizó la ocupación de terrenos baldíos, demasías y excedentes en cualquier parte del territorio nacional. - “Y sin limitación de extensión” - , aboliendo además, la obligación que imponía la Ley de 1863 a los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados. En concreto se comete una aberración histórica auspiciada por el espíritu latifundista de los hombres de la época, que nulifica los principales objetivos de una sana política colonizadora y pone, a disposición del inmoderado afán especulativo del capital extranjero, todo el territorio nacional” ³².

En efecto, esta ley introdujo algunas reformas a la anterior, como la consistente en categorizar y definir los terrenos propios de la nación, de la siguiente manera: a) terrenos baldíos, b) demasías, c) excedencias, d) terrenos nacionales. Otra innovación introducida por este ordenamiento, consistió en no fijar límite alguno a la extensión denunciante, y levantar, así mismo, la obligación impuesta a los propietarios de los terrenos baldíos, de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos.

La Ley constó de 79 artículos, los cuales se dividieron en cinco títulos que abordaban las siguientes materias:

- I. De los terrenos baldíos y nacionales, de las demasías y excedencias, y bases generales para su ocupación y enajenación.
- II. De la manera de adquirir los terrenos, que son objeto de esta ley.
- III. De las franquicias que se conceden a los poseedores de terrenos baldíos, demasías y excedencias.
- IV. Del gran registro de la Propiedad de la República.
- V. Disposiciones generales.

Así pues, como podemos desprender del título IV de la ley en comento, fue por medio de la misma que se creó el Gran Registro de Propiedad de la República, derogándose por otra parte la Ley del 20 de julio de 1863 y todos los ordenamientos conexos.

Como para esta época “estaba en la plenitud de su auge la doctrina del liberalismo individualista, en la Exposición de motivos de esta Ley se dijo que los principios económicos solo se movilizaban y explotaban dentro de un régimen de libertad que no debía admitir limitaciones; en consecuencia el artículo 6° 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” 33.

Entre los principales efectos o resultados derivados de la aplicación de las leyes sobre terrenos baldíos, pueden mencionarse los siguientes: a) la zozobra existente en el ánimo de los propietarios, ante la inseguridad de la legitimidad de sus títulos, b) la depreciación del valor de la propiedad agraria y c) la decadencia de la agricultura; así pues, siendo éste el estado de las cosas, la nueva figura legal del denuncia, se constituyó en una arma más en manos de los acaparadores de tierras, utilizable para cometer despojos en contra de los pequeños propietarios.

En conclusión, puede decirse que las leyes sobre baldíos, lejos de aportar una solución a la ya difícil situación del país, fueron otro factor que contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad y al favorecimiento del latifundismo y que los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras, fueron en suma, los únicos beneficiados por estas leyes.

“La Ley de Baldíos del 26 de marzo de 1894 fue suspendida en sus efectos por el Decreto del 18 de diciembre de 1909 que contenía disposiciones sobre terrenos baldíos para que rigieran mientras se reformaba en definitiva la legislación relativa; el Reglamento de este Decreto se expidió el 16 de junio de 1910 y creó como dependencia de la Secretaría de Fomento, la Dirección Agraria, ante la cual se deberían tramitar todos los expedientes relativos a arrendamiento de terrenos de la Nación y composición por Baldíos y demasías. Así se encontraba la legislación agraria cuando ya se presentía la Revolución de 1910; empecinada en resolver un complejo y añoso problema agrario con la habilitación de baldíos y aún soñando en realizar la colonización agrícola” 34.

7. PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR EL ESTADO LIBERAL EN EL DESARROLLO DE LA VIDA NACIONAL Y LA CUESTION SOCIAL DERIVADA DE LA POLITICA LIBERAL.

En el transcurso del período histórico abarcado por el estudio del presente capítulo, podemos observar una serie de factores de diversa índole, mismos que en menor o mayor medida, determinaron la realidad social del país frente a la implantación de un régimen jurídico – político de corte liberal individualista.

Hemos observado ya con relación al régimen territorial rústico de la época, que el Clero fue excluido en forma definitiva como poseedor de bienes raíces, en virtud de las llamadas leyes de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos, sin que dicha situación se tradujera en beneficio del sector campesino y de los miles de labradores desposeídos.

Así pues, las grandes propiedades y enormes extensiones de tierra que en una época se encontraron en manos de la Iglesia, reconocida como el gran terrateniente de ese tiempo, pasaron a ser parte del caudal de los grandes hacendados que de esta forma se convirtieron en latifundistas. ***“Así los tipos de propiedad llegaron a grados superlativos y las grandes haciendas se enfrentaron a las pequeñas propiedades, con desigualdad social, cultural, política y económica, y ante tal desigualdad el gobierno se cruzaba de brazos dejando que sus ciudadanos se movieran en el libre juego de sus desiguales poderes patrimoniales, porque las doctrinas liberalistas le inspiraban tal actitud abstencionista; por la misma razón, se abolieron los límites en la propiedad dejando que el poderoso adquiriera tantas que sabemos que una quinta parte de la propiedad se encontraba en manos de cincuenta propietarios”*** 35.

Es fácil entender con todo lo ya explicado, que la situación para el indígena campesino llegara a convertirse en un problema de enormes proporciones, ya que una gran parte de ellos perdió la pequeña propiedad que antes había sido de la comunidad agraria y que tras la desamortización se les concedió en propiedad privada, pues con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación de las leyes frente a las cuales no podían mostrar un título primordial y perfecto, sus pequeñas propiedades se vieron absorbidas por los grandes latifundios colindantes.

Así pues, la distribución de la propiedad rústica era sumamente injusta, ya que beneficiaba sólo a unos cuantos, mientras que millones de personas vivían en el desamparo y la miseria absolutas.

La vida del campesino mexicano era trabajar la tierra ajena sin más aliciente que el jornal correspondiente, y sin otra posibilidad que la de seguir siendo un desposeído, trabajando de sol a sol a cambio de una paga miserable, y soportando regímenes de vida que se estructuraban en detrimento del campesino con instituciones tales como la tienda de raya, la herencia de las deudas, el calabozo de la hacienda, y el sistema de leva.

“Wistano Luis Orozco en su libro “La Cuestión Agraria”, describió la tienda de raya así: la tienda de raya paga siempre los salarios en despreciables mercancías: y los cuatro pesos y fracción, salario mensual de los trabajadores, se convierten en una serie de apuntes que el peón no entiende, ni procura entender. El propietario y sobre todo el administrador de la hacienda son todavía los déspotas señores que, látigo en mano, pueden permitirse toda clase de infamias contra los operarios, sus hijos y sus mujeres. La situación jurídica, económica, social, política y humana del trabajador del campo era en tal grado

grave, que la población campesina, notoriamente mayoritaria, lógicamente simpatizó con un movimiento que no sólo luchaba por mejorar su situación política y social, sino también planteaba la restitución de tierras que les habían sido arrebatadas por aparentes causas legales, pero que en el fondo apuntaban hacia su bajo nivel económico, la desigual competencia que les hacía el latifundio y la ignorancia en que aun los mantenía este sistema perjudicial para ellos" ³⁶.

INDICE DE CITAS CONTENIDAS EN EL CAPITULO DOS

1. Alfonso Noriega Cantú, Los derechos sociales, Creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, UNAM, México, 1998, p. 23.
2. El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, Tomo II, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957, pp. 1220 y 1221.
3. Ibidem, p. 1221.
4. Noriega Cantú, op. cit., p. 24.
5. El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, op. cit., pp. 1287 y 1288.
6. Ibidem, p. 1250.
7. Martha Chávez Padrón, El derecho agrario en México, Porrúa, México, 1997, p. 207.
8. Ibidem, p. 208.
9. Ibidem, p. 207.
10. Ibidem, p. 211.
11. Raúl Lemus García, Derecho agrario mexicano, Porrúa, México, 1996, p. 152.
12. El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, op. cit., p. 1308.
13. Ibidem, pp. 1309 y 1310.
14. Raúl Lemus García, op. cit., p. 152.
15. Ibidem, p. 152.
16. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 213.
17. Ibidem, pp. 213 y 214.
18. Raúl Lemus García, op. cit., p. 157.
19. Lucio Mendieta y Nuñez, El problema agrario de México, Porrúa, México, 1985, p. 125.
20. Ibidem, p. 125.
21. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 214.
22. Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 125.
23. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 214.
24. Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 127.
25. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 215.
26. Ibidem, p. 215.

27. Raúl Lemus García, op. cit., pp. 174 y 175.
28. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 216.
29. Ibidem, pp. 219 y 220.
30. Ibidem, p. 220.
31. Ibidem, p. 221.
32. Raúl Lemus García, op. cit., p. 178.
33. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 222.
34. Ibidem, p. 224.
35. Ibidem, p. 226.
36. Ibidem, p. 227.

CAPITULO TRES

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

"Las más importantes consecuencias sociopolíticas y económicas producidas por la tajante escisión entre sociedad y Estado, originada por la aplicación y vigencia de los principios del liberalismo, y por tanto, por el Estado de derecho liberal burgués, han sido precisadas y analizadas por los más distinguidos publicistas y politólogos alemanes, norteamericanos y españoles" 1.

En tal virtud, cabe hacer a continuación una breve referencia respecto del llamado "Welfare State", "Estado de Bienestar" o "Estado social-demócrata (que no implica ningún vínculo específico con la social-democracia, como partido, sino un tipo de Estado interesado en el bienestar y doblemente opuesto al comunista y al autoritario), considerado como una nueva modalidad estatal surgida en los países capitalistas, en orden a subsanar las serias deficiencias que en el ámbito social fueron producidas a consecuencia de la aplicación de las políticas de corte liberal - individualista.

También se le ha llamado "Estado de partidos", "Estado de asociaciones", o "Estado Social", esta última denominación es la que ha tenido mayor difusión.

La idea y el concepto del estado social se extiende a aspectos generales que hacen de él una forma política concreta, sucesora del estado liberal democrático, aun cuando no sea contradictoria con él.

"García Pelayo señala como antecedentes remotos del Estado Social, a la monarquía social desarrollada en el siglo XIX Lorenz Von Stein y en tono menor por Robertus...El antecedente inmediato del Estado social de derecho se debe Herman Heller, quien desarrolló la idea en 1929 como única fórmula destinada a cancelar la irracionalidad del estado facista y del estado liberal-burgués de derecho, mediante una acción estatal destinada a la mayor participación de las masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva ordenación de la propiedad y una democracia social, todo lo cual deberá conducir a una verdadera integración nacional" 2.

El Estado social significa históricamente el intento de adaptación del estado tradicional, (entendiendo por tradicional el típico Estado de derecho liberal-burgués), a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades económicas, técnicas y organizativas para enfrentarlos.

La renovación que más adelante se traduciría en la aplicación de una nueva modalidad estatal, constituida por el llamado "Estado Social de derecho" comenzó por aplicar medidas correctivas del sistema vigente en el Estado de derecho liberal-burgués, el cual consideró la existencia de una autoridad regulada que se corregía a sí misma de tiempo en tiempo de una manera natural, en virtud de su propio mecanismo.

“En la disposición y el control de sus objetivos y recursos permanentes, la organización del poder político y de su aparato operativo configura, poco a poco, el Estado moderno. Nace ya como Estado interventor, Estado administrativo y Estado fiscal, sin perjuicio de que la evolución histórica que llega hasta la sociedad actual haya acrecentado hasta el máximo éstos caracteres” 3.

Sin embargo, en la misma Revolución Francesa latía ya una inspiración de justicia social que venía presidida por la literatura utópica del siglo y alentada por una gran demanda popular. El intento por proporcionar una garantía constitucional, no solo a la libertad de igualdad, sino también a la fraternidad, se remonta a los comienzos del Estado de derecho.

“Los años 30 y 40 del siglo XIX fueron, precisamente, el punto de inflexión del pasado que precede a las grandes transformaciones sociales de nuestro tiempo...El siglo XX, con la colaboración paradójica de sus grandes perturbaciones –concluye José María Lojendio-: guerras mundiales, depresiones económicas, dictaduras totalitarias y revoluciones socialistas; con el impulso del crecimiento económico y de la nueva revolución tecnológica en las últimas décadas, y pese a la inflación de necesidades desencadenada por el progreso, ha introducido en el orden constitucional y en la realidad viva de la cultura de occidente el llamado Estado social de derecho” 4.

Se afirma así mismo que la relevancia que la administración pública adquiere en la ampliación completa de los principios del Estado social, ha sido ampliamente destacada y tiene su antecedente en la excepcional visión de futuro de Von Stein, desde mediados del pasado siglo.

Por otra parte, es importante recordar que el gran economista Keynes dio a conocer en 1936 su novedosa teoría económica, de acuerdo con la cual, era preciso detener, por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, el desempleo, el paro, mediante un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas, que elevara el nivel de la producción y, por consiguiente la oferta de empleo. Después venía la proposición más importante: para lograr estos objetivos era necesario que el Estado asumiera funciones de orientación y control del proceso económico, sin necesidad de afectar y menos adquirir la propiedad de los medios de producción.

A este planteamiento teórico se agregaron los gigantescos progresos que la ciencia había producido en la técnica, y, con ello, las muy grandes posibilidades de métodos y procedimientos de aplicación práctica en el proceso económico, los cuales propiciaron la transformación de la clásica teoría económica, en política económica.

“La función directiva del Estado a sido posible por la aplicación... de lo que de D.Bell denomina la “tecnología intelectual”; es decir, el conocimiento de métodos para definir la acción racional y para identificar los medios de llevarla al cabo” 5.

“El Estado social, en fin, parte de la experiencia de que la sociedad abandonada, total o parcialmente, entregada al libre juego de los mecanismos naturales que se

piensa deben regirla por un proceso de autorregulación, conduce a la más auténtica irracionalidad y proceso, obligando a postular que únicamente la acción e intervención del Estado pueda hacer frente al proceso de desarrollo tan importante de las técnicas administrativas de programación, de decisiones, etc, que pueden neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico no controlado” 6.

Cabe afirmar así mismo, en este orden de ideas, que en tal situación, el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social, ni tan sólo a vigilar los disturbios de un mecanismo social autorregulado; sino que, por lo contrario, debe convertirse en regulador decisivo del sistema social, y para ello debe imponerse la tarea de estructurar la sociedad por medio de las medidas, directas o indirectas.

“En nuestro tiempo en que las funciones del Estado se han confundido inextricablemente con los procesos sociales, no podría ya hablarse en modo alguno de una separación de Estado y Sociedad. Los que así argumentan no han comprendido el dualismo entre Estado y Sociedad. Lo entienden como la disociación de dos campos distintos: pero no se trata de eso. Más bien significa la ordenación lógica y necesaria de dos formas del ser social” 7.

De acuerdo con los principios del Estado Liberal, entre estas dos formas del ser social existió en la realidad una separación auténtica, puesto que el Estado Social, esperando que el libre juego de las leyes naturales regularan la vida de la sociedad, era un simple guardián del orden, un verdadero gendarme que no debía intervenir en la vida de la sociedad, pero el desenvolvimiento de las fuerzas sociales, la aparición del proletariado y el surgimiento de las grandes transformaciones y requerimientos producidos por el desarrollo técnico, vinieron a complicar la vida de las sociedades y a exigir la creación de instrumentos y de políticas que atendieran los problemas sociales, y ante la indiferencia del Estado que se abstenía de intervenir, la sociedad fue tomando por su cuenta la adopción de dichos instrumentos y políticas, lo que produjo un peligroso entrecruzamiento entre sociedad y Estado que obligó necesariamente al Estado a abandonar su actitud de indiferencia e intervenir en la vida de las sociedades.

Como consecuencia de esta evidente crisis y de los agudos problemas surgidos aparecieron en la vida de los Estados dos creaciones de particular importancia: el Estado Social de Derecho, como forma rectificadora de las fallas y deficiencias del Estado Liberal, y los derechos sociales, superación y perfeccionamiento de los derechos fundamentales.

“En otras palabras, surgieron apremiantes problemas sociales, por lo cual el Estado se vio obligado a intentar resolverlos, poniendo especial cuidado en el carácter social de dichos problemas; los derechos individuales, con su carácter de derechos y autonomía fueron considerados, como eran en realidad, meras garantías formales de la libertad sin contenido eficaz, por lo cual los grupos sociales demandaron del Estado su intervención activa por medio de prestaciones sociales en su favor. Por ese motivo los primeros derechos sociales

que aparecieron en las constituciones políticas fueron los derechos de los trabajadores y de algunos otros grupos sociales que se quejaban de su marginación.

Estos nuevos derechos, concedidos en un principio a favor de determinados grupos sociales, por medio de los cuales el Estado se comprometía a intervenir otorgando prestaciones sociales, fueron los que se llamaron derechos sociales, que en la realidad histórica correspondió a México ser el primer país en que se reconocieron y consignaron en la Constitución Política de 1917” s.

2. ALGUNOS CONCEPTOS GENERALES SOBRE LOS LLAMADOS “DERECHOS SOCIALES”

Abundando un poco más en el estudio de los llamados derechos sociales, nos encontramos con el hecho de que los grupos sociales, cualquiera que fuese su estatus económico, pero en especial los más débiles, postularon enérgicamente la intervención activa, la acción del Estado, para dar a la sociedad el orden que éste era incapaz de darse.

Un hecho extraordinario se produjo en la evolución de los derechos fundamentales: se descubrió la función social en éstos derechos, y se la confrontó con otras interpretaciones individualistas que no alcanzaban ya el sentido de los modernos derechos fundamentales.

“Para poder atribuir a tales derechos una función social fue necesario prescindir del modo de entenderlos hasta entonces. Éste modo de entender los derechos fundamentales, como limitación del estado, como protección jurídica del individuo frente a intervenciones estatales, no ofrecía en la práctica ningún puente lógico para su interpretación social, no ofrecía la ansiada posibilidad de hermanar Estado de derecho y Estado social, sobre la base común de los derechos fundamentales, porque para ello se precisaba transformar en positivos unos derechos que habían formulado a la defensiva y, por ello, negativamente” s.

Esto había sucedido mediante el rechazo terminante del llamado “pensamiento interventor”, acogiéndose al Estado social que estaba prestando servicios, pero sin intervenir en la libertad del individuo.

De todo esto resultó la necesidad de entender los derechos fundamentales como unos principios positivos, lo que dio lugar a concebir los derechos fundamentales como positivación de valores y la totalidad de los derechos fundamentales, como un sistema de valores inherentes a la Constitución.

Con éstos ingredientes y el predominio de los valores sociales se impuso la convicción de la necesaria intervención del Estado para ordenar a la sociedad, y de ésta manera se fueron configurando los derechos sociales.

“Como consecuencia de una larga lucha en defensa de la libertad del hombre, éste conquistó el reconocimiento de sus derechos naturales que se consignaron, con valor universal en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, declaración que pasó a formar parte de la Constitución Francesa de 1791 y después de la de 1793, y persiste en la vigente. El texto y el contenido de éste catálogo de derechos del hombre fue copiado y adoptado desde entonces por las constituciones políticas del mundo.

Pero en el curso del tiempo, los cambios estructurales en la sociedad, la aparición del Capitalismo, y con ello de las clases sociales, produjeron una verdadera crisis en la vigencia y eficacia de los derechos del hombre, considerados como libertades autonomía.

La libertad de trabajo, entre hombre iguales teóricamente, propició la explotación sin freno de la nueva clase social, la de los trabajadores; apareció la miseria social y el desamparo total de los obreros que no tenían sino su fuerza de trabajo convertida en una mercancía, que se cotizaba en el mercado de trabajo, sujeta a la concurrencia y a la explotación.

Dos movimientos de ideas levantaron sus voces en contra de éste sistema de explotación y ante la actitud de mero espectador de un Estado policía, que dejaba la vida social en manos del libre juego de las leyes naturales. Estos movimientos fueron: Las corrientes socialistas en especial de Marx y Engles y las doctrinas de la iglesia católica por voz del papa León XIII en su encíclica Rerum Novarum.

“La burguesía -se dijo en el Manifiesto comunista- ha hecho suyas todas las libertades tan dolorosamente conquistadas y ha colocado una, con carácter supremo: la libertad de comercio”.

Desaparecidos todos -o casi todos- los valores del antiguo Estado liberal-burgués, preocupado preferentemente por los derechos individuales, muy pronto vinieron nuevas formas de comportamiento estatal, con un índice más o menos elevado de preocupación por los problemas sociales.

Se concluyó, que éstos derechos formales y abstractos deberían transformarse en derechos que tuvieran un contenido, y con ello se convirtieran, abandonando su actitud pasiva y expectante de verdadero “gendarme”, en una actividad positiva y francamente intervencionista.

En el desenvolvimiento de la nueva concepción de los derechos fundamentales se fue ampliando su contenido para convertirse en un verdadero sistema de protección general de los intereses sociales y económicos, por medio de medidas planificadoras, impulsoras y resguardadoras, propias de una política social y económica, y al mismo tiempo cultural y aun de política sanitaria y familiar; aspectos de interés general que, de manera especial, forman parte de los derechos sociales que postulan las más recientes constituciones, como expresión del Estado social y democrático.

Se ha llegado en nuestros días a un verdadero Estado social que sustituye, casi por completo, al viejo Estado individualista y libera-burgués, aunque mantiene invariable el esquema formal del Estado de derecho democrático.

Ya no se busca defender los derechos de la clase burguesa, sino extender los beneficios económicos y culturales a todas las clases sociales, y en especial, a las más necesitadas.

Junto con las fórmulas tradicionales de la justicia conmutativa y distributiva se hace hincapié en la urgencia de una auténtica justicia social, que busca la "atención preferente del bien general". No se habla exclusivamente de derecho a la "vida", a la "libertad" o a la "propiedad de derechos-autonomía"-así en abstracto- sino de derechos muy concretos al trabajo, a la seguridad social y económica, a la educación, a la propiedad, a un patrimonio familiar, o al disfrute de los demás bienes de la cultura. Frente a la filosofía individualista del viejo Estado liberal-burgués se levanta el solidarismo democrático del nuevo Estado social" 10.

3. LA PROBLEMÁTICA AGRARIA EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN MÉXICO

Como ha sido ya explicado en diversas partes del presente trabajo, durante todo el siglo pasado y los primeros años del presente siglo, la desigualdad social y económica en nuestro país, era lacerante y ante dicha situación tanto los campesinos, sujetos al peonismo y víctimas de una evidente explotación, como los obreros, en idénticas condiciones, acumulaban resentimientos y frustraciones.

Algunos espíritus lucidos habían señalado con claridad los errores del porfirato y la naturaleza de los grandes problemas nacionales. A la cabeza de estos escritores estaban Andrés Molina Enriquez y Luis Cabrera.

"En ésta caldera de desigualdades, de frustraciones, se fue formando con caracteres firmes y seguros lo que en 1910 estalló: la Revolución Social y Política que transformó a México y comenzó a descubrirle su verdadera identidad.

Las ideas-fuerza que dieron contenido a este movimiento encontraron en su mayo parte, eco en la obra de los constituyentes de 1917, de tal manera que es justo y legítimo aceptar que las grandes innovaciones revolucionarias jurídico-políticas que se consignaron en la ley fundamental de esa fecha, en especial las contenidas en el artículo 27 de la Constitución y en general la consagración de los derechos sociales y, aún más, un intento de creación de un Estado social de derecho, fueron obra directa de la Revolución mexicana de 1910" 11.

El maestro Jesús Reyes Heróles afirmó en un discurso sobre el tema "Revolución y Desarrollo Político" que antes del 20 de noviembre de 1910 se habían presentado

huelgas y movimientos claramente agrarios, expresando ideas sociales que ponían a descubierto la crisis total que afectaba al antiguo régimen y el carácter social de la próxima revolución.

Resulta pues innegable que la desigualdad, el abandono y la opresión política y económica laceraron en su cuerpo y espíritu a los sectores mayoritarios de la nación. Este cúmulo de carencias y sufrimientos populares, a lo largo de los años desde 1810, produjeron en el subconsciente nacional una serie de exigencias de cambio, que se tradujeron en creencias y aspiraciones, que compartían las clases sociales marginadas y que como consecuencia de la conmoción provocada por el señor Madero salieron a la superficie y se transformaron en exigencias, en demandas que, naturalmente, se incorporaron al programa de la Revolución; así pues, muy pronto se definieron tales aspiraciones: reconocimiento de los derechos de los trabajadores, una justa y adecuada distribución de la tierra y de la propiedad y la defensa y protección de nuestros recursos naturales.

Los hechos demuestran indiscutiblemente que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles, se encuentra siempre la miseria de los proletarios del campo, así pues, la Constitución de la República, expedida en Queretaro el 5 de Febrero de 1917, abordó en el contenido de su artículo 27, los diversos aspectos del problema agrario del país y en un gran intento de contribuir a la solución del mismo, dictó una serie de principios generales que sirvieran de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

“Para juzgar sobre la justicia y conveniencia de dicho precepto constitucional, es indispensable tener en cuenta, mas que la teoría abstracta, las circunstancias y las necesidades de la población para la cual se dicta” 12.

El Estado debía intervenir con la urgencia que demandaba el problema, devolviendo a la propiedad privada el carácter de función social, mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación de las mismas a aquellas poblaciones que carecían de las necesarias para su sostenimiento y así mismo, mediante la creación de la pequeña propiedad, que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios. Era también necesario la elaboración de una serie de medidas, encaminadas a impedir nuevas concentraciones en lo futuro, requiriéndose en igual medida, el establecimiento de bases sólidas para la distribución de la tierra y el mantenimiento del equilibrio social, proveyéndose en última instancia, al respeto de la pequeña propiedad, considerándola como único límite de la acción dotatoria y restitutoria, otorgándole así, el carácter de garantía individual. ***“El artículo 27 delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado”*** 13.

4. ORIGEN Y PROCESO FORMATIVO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Es del conocimiento general, el hecho de que la Constitución Política de 1917 encuentra un antecedente directo e inmediato en la Revolución Mexicana de 1910, considerada a nivel mundial como el primer gran movimiento social del siglo XX. La lucha revolucionaria surge en México como lógica reacción de las mayorías en contra del régimen dictatorial del General Porfirio Díaz, prolongado en el país por periodo de tres décadas. El aparente origen político del movimiento revolucionario que proclamaba el lema de "Sufragio Efectivo, No reelección", encontraba motivos de mucho mayor raigambre en las condiciones de miseria, hambre e inseguridad jurídica y personal, prácticamente generalizadas en el pueblo mexicano, siendo en tal virtud, los sectores obrero y campesino del país, los que determinarían el mayor contingente humano que secundaría la causa revolucionaria.

"Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes encontramos siempre como postulados fundamentales, proclamados por los prohombres de la Revolución, la restitución de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignado en el punto tercero del Plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación de tierras, y aun la confiscación de bienes respecto a los enemigos de la Revolución, que proclama el Plan de Ayala. Lo mismo los hombres del norte que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones agrarias. Los norteños mostraban marcada inclinación por el fomento y respeto de la pequeña propiedad, en cambio los sureños y los habitantes del centro del país pugnaban por la restitución de tierras a los pueblos indígenas y por la reconstitución de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional. Estas diversas corrientes del pensamiento nacional las veremos posteriormente reflejadas en la obra del Constituyente de 1917" 14.

El 14 de septiembre de 1916, ante el triunfo de la Revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, y en cumplimiento de la promesa de restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno ilegítimo establecido por el usurpado Victoriano Huerta, fue convocado un Congreso Constituyente, en cabal satisfacción a uno de los puntos medulares del movimiento constitucionalista.

El Congreso Constituyente fue formalmente instalado el 1º de diciembre de 1916, y se dio en principio a la tarea de estudiar el proyecto propuesto por Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo; las enmiendas al proyecto no se hicieron esperar, pues era obvio que había que encontrar el punto de equilibrio que satisficiera plenamente las diversas corrientes populares representadas en el Congreso. La discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución fueron reservados como trabajo final del Constituyente, motivando un debate de gran trascendencia histórica en el que participaron personajes de gran prominencia a nivel nacional.

4.1. DIVERSAS TEORÍAS EXPUESTAS EN LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El lunes 29 de enero de 1917 fue presentado el proyecto del artículo 27 constitucional, firmado entre otros por los diputados Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, José Natividad Macías, y Enrique A. Enríquez; dicho proyecto fue discutido de manera sumaria, siendo aprobado el día 30 de enero a las 3:30 hrs. de la madrugada. En él se hacía un breve recuento de las causas históricas que le dieron origen, reivindicando de esta forma ante el trato indiferente de la Constitución de 1857, la trascendencia de las cuestiones relativas a la propiedad.

El proyecto del artículo constitucional en cuestión, fue discutido a la luz de las diferentes corrientes doctrinarias, consideradas de mayor actualidad para la época, presentándose por tanto, posturas de gran diversidad entre los diputados que intervinieron en el estudio y elaboración del artículo. Por una parte, la Comisión redactora del proyecto, definió su tendencia tradicional e individualista al pronunciarse a favor del concepto de propiedad como derecho natural, inherente al individuo y principio eterno del orden social. No obstante lo anterior, dicha Comisión no pudo desconocer, ante la realidad imperante en el país, la ineludible necesidad de modificar esta teoría, para dar pie al nacimiento de un reparto distributivamente más justo de la propiedad agraria, en beneficio de los pueblos necesitados.

Una segunda corriente manifestada en el Constituyente, durante el estudio del proyecto relativo al artículo 27, fue la seguida por los que se identificaban con la llamada tendencia comunista, que proponía, en resumidas cuentas, la nacionalización de la tierra, como única alternativa viable para poner fin a los abusos y despojos cometidos por los latifundistas, facultando así mismo al Estado, para transmitir la posesión de la tierra a aquellos que pudieran trabajarla, o bien, para reservarse el derecho de venderla, de forma tal, que en lo sucesivo todo aquel que quisiera adquirir una porción de tierra, debería hacerlo conforme a las bases establecidas por la propia Constitución.

La misma Comisión Redactora se pronunció a favor de una tercera tendencia que bien puede comprenderse como ecléctica, al considerar que el Derecho de Propiedad debía compaginarse con el trabajo de la tierra, facilitando las condiciones para que todos aquellos que tuvieran voluntad y aptitud, pudieran acceder a la propiedad.

Finalmente, cabe señalar que existía en el Congreso Constituyente de 1917 la idea uniforme de consagrar en el artículo 27 la función social del Derecho de Propiedad, bajo el concepto primordial de la propiedad originaria de la nación, quien tendría en todo momento la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que al efecto requiriera el interés público, regulando, por otra parte, la explotación de los recursos naturales susceptibles de aprovechamiento, en favor de una justa conservación y equitativa distribución de la riqueza pública; sería ésta a fin de cuentas

la base estructural del discutido artículo 27 a cuya luz e intención debería interpretarse el mismo y elaborarse la legislación que lo reglamentara.

“Naturalmente que esta actitud del Constituyente Mexicano, que mucho le honra, vino a señalar nuevos rumbos al Derecho Constitucional Moderno, toda vez que de acuerdo con la concepción tradicional la Constitución Política, se concretaba, exclusivamente, a regular dos campos: uno, conocido como la parte dogmática, en que se consagran las garantías individuales; y el otro, constituido por la parte orgánica, donde se establece la organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La Constitución Política Mexicana de 1917 rompe definitivamente con este molde clásico y abre un nuevo perfil al Derecho Constitucional” ¹⁵.

Así pues, el artículo 27 de nuestra Ley Suprema fue elaborado con un enfoque profundamente social, debiendo recoger en su contenido, una respuesta verdadera a los reclamos y demandas de un sector que durante la lucha revolucionaria de México, había aportado su cuota de sangre al país, como tributo a sus más caras aspiraciones, tornándose imperante la necesidad de elevar a rango constitucional la serie de preceptos jurídicos que eran resultado de los logros del sector campesino, obtenidos tras siglos de injusticia, miseria y opresión.

4.2. CONSAGRACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

“Para nadie es desconocido el principio que enseña que el interés privado debe ceder ante el interés social. Este principio, aplicado a la propiedad particular, se consagró en nuestra Constitución vigente por su artículo 27 desde que nuestra Ley Suprema fue expedida por el Congreso Constituyente de Querétaro. Todos los abogados sabemos que a consecuencia de tal principio la propiedad privada asume una función social en el sentido de que el uso, el disfrute y la disposición de los bienes muebles e inmuebles sujetos a su régimen, pueden ser objeto de modalidades que legalmente se establezcan y que se funden en los imperativos del interés público, nacional, social, común o colectivo” ¹⁶.

Tomando plena conciencia de su responsabilidad histórica y así mismo con una actitud profundamente patriótica, los Constituyentes de 1916-1917 estimaron que de no establecerse las bases para resolver la cuestión agraria, quedaría insatisfecho el cumplimiento de la importante labor para la que habían sido convocados.

“En todas las opiniones expuestas en el Constituyente se notó, que aunque inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas tendrían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara

el Derecho de Propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado” 17.

El nuevo concepto de propiedad adquirió así, una connotación dinámica que amparaba una garantía individual para el pequeño propietario, pero también una garantía social para los núcleos de población que tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente. Por otra parte, el nacimiento de un nuevo concepto de “justicia social distributiva” abría camino a la posibilidad de expropiar los latifundios, repartiendo entre los campesinos las tierras anteriormente concentradas en manos de unos cuantos. En este contexto, el Derecho de Propiedad, amparado por la Constitución de 1917 superaba al caduco y rígido concepto romanista, abriendo paso al surgimiento de una nueva rama de Derecho Social, que velara por los intereses del desvalido sector campesino.

“Por lo que hace a las garantías sociales, casi todas implican restricciones a las garantías individuales Consagradas por la constitución Federal, de donde deriva la conclusión de que no pueden ser creadas ni aumentadas en las Constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las que ya constan en la Constitución Federal” 18.

Así pues, nuestra Ley Fundamental reivindicaba en el texto de su artículo 27, la ancestral institución azteca del calpulli como antecedente directo de la nueva forma de organización agraria, pues éste consistía básicamente, en otorgar, de manera exclusiva a los vecinos de un barrio que fueran jefes de familia, una porción de tierra que deberían trabajar personal y constantemente, bajo pena de que les fuere revocada la posesión de la misma.

“A la luz de la historia afina sus perfiles propios nuestro singular concepto de propiedad, nos abre un camino por donde transitar seguros en medio de contiendas y nos coloca como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra, por aborigen, que aflora a la conciencia nacional y se consagra en la Ley Fundamental por voluntad y acción del mismo pueblo. Más concretamente en 1917 la Nación mexicana recuperó el dominio de la tierra que originariamente le perteneció desde la época precolonial, que se perdió durante el coloniaje y que no logramos consagrar claramente durante la primera etapa del México Independiente con las características que se señalan en el Artículo 27” 19.

4.3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ARTICULO 27

En palabras del maestro Felipe Tena Ramírez, el Constituyente de 1917 se afilió a la tendencia que consideraba el Derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública, añadiendo a esto que ***“El principio no quedó en la mera declaración del párrafo primero, sino que inmediatamente después se hizo aplicación del mismo en dos casos principales: al sustraer de la propiedad privada, para incorporarlos al dominio directo de la nación, ciertos bienes, especialmente sustancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de***

modalidades a la propiedad privada. (...) Así pues, no parece que nuestra constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación” 20.

La función social que caracterizó al nuevo concepto de propiedad, sujetándolo a las modalidades requeridas por el interés público, permitió la reivindicación definitiva de la propiedad originaria de la Nación, como derecho y obligación de la misma de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, imponiéndole además la necesidad ineludible de proveer al establecimiento de las formas jurídicas adecuadas que evitaran el acaparamiento y moderaran el aprovechamiento de la tierra, haciendo posible en tal virtud, la redistribución de la tierra rústica.

Fue hasta antes de las reformas efectuadas al artículo 27 en el año de 1992, que estuvo en vigor la tarea de efectuar una organización sistemática de la propiedad, mediante la proscripción de los latifundios, la transitoriedad de la mediana propiedad y la limitación de las extensiones de tierra, garantizando además individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido, y repartiendo gratuitamente las propiedades afectadas por causa de utilidad pública, entre los núcleos de población que carecían de tierras o que no las tenían en cantidad suficiente.

“El artículo 27 constitucional rigió así, con su mismo concepto de propiedad, que es uno solo con modalidades y no varios conceptos, tanto a la pequeña propiedad, como al ejido; tanto a la propiedad rural, como a la propiedad urbana. De esta manera del artículo 27 constitucional derivan:

- 1. Las propiedades particulares, que se rigen por los Códigos Civiles de cada Entidad Federativa.**
- 2. La propiedad de la Nación.**
- 3. La propiedad social de las comunidades agrarias y de los ejidos” 21.**

5. REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Son 15 las reformas que en el transcurso de la historia han transformado de manera sustancial al artículo en cuestión, siendo conveniente para los fines de la presente investigación, abordar aunque sea brevemente, la materia de cada una de ellas:

Ya he mencionado anteriormente, que el Decreto del 6 de enero de 1915 fue elevado al rango de constitucional, al haber sido incorporado a nuestra Carta Magna de 1917, en virtud de esto, las dos reformas efectuadas al mencionado decreto, con fecha 19 de septiembre de 1916 y 23 de diciembre de 1931, respectivamente, influyeron de manera directa sobre la Constitución, ocasionando, en consecuencia, la reforma de la misma.

Así, la primera de las reformas citadas modificó los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915, para efecto de suprimir la ejecución de las resoluciones provisionales dictadas por los Gobernadores y Jefes Militares, y que el deslinde, identificación y entrega de los terrenos a los pueblos se hiciera hasta que el Ejecutivo Federal resolviera en definitiva.

Básicamente, la segunda reforma de referencia, recayó sobre el artículo 10 de la misma ley, y consistió en imposibilitar legalmente a los propietarios afectados por las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, para recurrir dichas resoluciones, ya fuera en instancia ordinaria o bien, por vía de amparo.

Posteriormente, el artículo 27 fue modificado mediante decreto del 30 de diciembre de 1933 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, entrando en vigor la reforma el mismo día de su publicación. Dicha reforma reestructuró la norma constitucional en cuestión, abrogando la multicitada Ley del 6 de enero de 1915 e incorporando al párrafo séptimo de su texto original varias de las disposiciones contenidas en el ordenamiento abrogado. A grandes rasgos, la reforma transformó la estructura y nombres de las autoridades agrarias, creando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que dependería directamente del Ejecutivo Federal y tendría a su cargo la aplicación y ejecución de leyes agrarias. Dicha función, formalmente judicial pero materialmente administrativa, había sido delegada constitucionalmente al Ejecutivo, quien en virtud de lo establecido por la nueva fracción XIII era considerado como "la suprema autoridad agraria", motivo por el cual las sentencias emitidas por el Departamento de referencia, recibían el nombre de resoluciones presidenciales agrarias.

Así mismo, fue de gran importancia la aportación contenida en la nueva fracción VII, misma que convalidó a nivel constitucional la existencia de la acción y el procedimiento restitutorio agrario, reconociendo, por otra parte, la personalidad y capacidad jurídica de las comunidades agrarias al establecer que "los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, tendrían capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubieran restituido o se les restituyeran".

Por su parte, la fracción VIII reordenaba, en relación con las acciones restitutorias de las comunidades agrarias, las declaratorias y casos de nulidad de los fraccionamientos de tierras.

La nueva fracción IX estableció la acción y procedimiento relativo al llamado parcelamiento, cuestión de naturaleza relativa al diseño interno del ejido.

La fracción X abordó el tratamiento de la acción dotatoria de tierras y aguas, implicando la creación de una dotación automática y la de la doble vía ejidal, para el caso de que la restitución no resultara procedente.

La fracción XIV negó a los propietarios afectados el acceso a los recursos legales ordinarios y del juicio de amparo, especificándose que sólo tendrían derecho al pago de la indemnización correspondiente.

La pequeña propiedad encontró también, en estas reformas, la base para su consolidación, siendo tratada la pequeña propiedad agraria y la inafectabilidad de la misma, a través de la nueva fracción XV, como contrapartida de la ya citada fracción X.

En relación con la fracción IX, la nueva fracción XVI señalaba la obligación de efectuar el parcelamiento en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales dotatorias.

Por su parte, la nueva fracción XVII hizo referencia a la facultad de las Entidades Federativas para crear sus propias leyes de fraccionamiento de latifundios.

Finalmente, fue el único artículo transitorio del decreto, el que abrogó la Ley del 6 de enero de 1915.

Durante el procedimiento de aprobación de las reformas constitucionales federales de 1933, por parte de las Legislaturas Locales, se propuso adicionar la fracción VII a efecto de conceder al Ejecutivo Federal las facultades necesarias para resolver en primera instancia los conflictos por límites de tierras comunales; siendo materia dicha propuesta, de las reformas efectuadas al artículo 27 en el año de 1936.

El texto en vigor desde el año de 1934, sufrió diversas reformas para definir su contenido tal y como aparece en el año de 1991, antes de la reforma de 1992.

Por decreto del 24 de noviembre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del propio año, se reformó la fracción VII del párrafo noveno, adicionando importantes aspectos agrarios, tales como el derecho de los núcleos agrarios de población para el disfrute común de tierras, bosques y aguas que les hubieren sido restituidos o que les correspondieran, señalándose por otra parte, la competencia de la federación para resolver los conflictos limítrofes entre las comunidades indígenas.

La reforma de fecha 9 de noviembre de 1940 estableció en consecuencia de la Expropiación Petrolera decretada durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, la exclusividad del Estado sobre dicho recurso energético.

El párrafo quinto del artículo 27 fue reformado por decreto del 15 de enero de 1945, publicado en el Diario Oficial el día 21 de abril del citado año, decretándose la propiedad de la nación sobre los recursos hidráulicos para beneficio común.

Por decreto del 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, fueron reformadas y adicionadas diversas fracciones del párrafo noveno del artículo 27, permitiéndome hacer a continuación una breve referencia de las mismas:

La fracción X estableció la unidad individual de dotación y fijó una extensión mínima de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes;

La fracción XIV permitió el uso del amparo en materia agraria a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que tuvieran su certificado de inafectabilidad; y

La fracción XV decretó la protección constitucional de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, señalando que los límites de las mismas, quedarían incorporados a la extensión establecida por el Código Agrario en vigor.

"Ciertos sectores le asignan a esta reforma el mote de contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias" 22.

La reforma del 2 de diciembre de 1948 autorizó a los gobiernos extranjeros a adquirir inmuebles para destinarlos a sus embajadas.

Por otra parte, el 26 de diciembre de 1959 fue adicionada la fracción II del artículo 107 constitucional, ejerciendo dicha adición una influencia directa sobre la materia del artículo 27, ya que por virtud de esta medida, se estableció que debería suplirse la deficiencia de la queja, no procediendo el desistimiento ni la caducidad de la instancia, en todos aquellos juicios de amparo en que se ventilaran actos que tuvieran o pudieran tener como consecuencia la privación de la propiedad, posesión o disfrute de tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal; así, fue reafirmado una vez más, el carácter proteccionista de nuestro sistema jurídico a favor del desvalido sector campesino.

Así mismo, por Decreto de fecha 6 de enero de 1960, publicado en El Diario Oficial de la Federación el día 20 del propio mes y año, fueron reformados junto al artículo 42, los párrafos cuarto, quinto, sexto y noveno fracción I, del artículo constitucional en comento, incorporando la plataforma continental y sus recursos al patrimonio nacional.

El párrafo sexto sería nuevamente reformado por Decreto expedido el 23 de diciembre de 1960, publicado en el Diario Oficial el día 29 del mismo mes y año, reafirmando la exclusividad de la nación en materia de electricidad.

La fracción VI del párrafo noveno se reformó por decreto del 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial el día 8 del mismo mes, suprimiendo al efecto la expresión "territorios federales" en virtud de la constitución en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial el día 6 de febrero de 1975 se creó el párrafo séptimo relativo a la exclusividad del Estado para aprovechar y utilizar la energía nuclear con fines pacíficos.

La fracción octava que afirma la soberanía de la nación sobre la zona económica exclusiva de 200 millas en el mar, se adicionó por decreto del 26 de enero de 1976, publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero del mismo año, fecha en que así mismo se llevo a cabo la publicación del Decreto del 29 de enero de 1976, que modificaba al tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

Fueron reformadas y adicionadas así mismo, las fracciones XIX y XX de dicho artículo por decreto del 2 de febrero de 1983, publicado el día 3 del mismo mes y año. En tal virtud, la mencionada fracción XIX estableció que en lo sucesivo y con fundamento en la misma Constitución, el Estado apoyaría la asesoría legal de los campesinos y dispondría de las medidas necesarias para llevar a cabo una expedita y honesta impartición de la justicia agraria, a efecto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como de la pequeña propiedad; en otras palabras, esta reforma ***"...conformó la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, largamente ansiadas, en respuesta a los graves conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario más práctico que jurídico, más populista que justo y que, debido a la última reforma, constituye el sustento constitucional de los tribunales agrarios que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación"*** 23.

Por su parte, la fracción XX estableció que a fin de generar empleo y garantizar el bienestar de la población campesina, así como su participación e incorporación en el desarrollo nacional, el Estado promovería las condiciones para el desarrollo rural integral, fomentando además el óptimo uso de la tierra en las actividades agropecuarias y forestales, mediante obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo, esta fracción estableció que sería expedida la legislación reglamentaria que fuera requerida para planear y organizar la producción agropecuaria, así como su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. ***"El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despliegue significativo del agro mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento"*** 24.

En la etapa evolutiva del derecho agrario desarrollada entre 1915 y 1970, se llevó a cabo la primera fase de la Reforma Agraria, donde se enfatizó el interés del Estado en la realización del proceso del reparto de tierras, trasladándose dicho interés durante la década de los setentas, a una segunda fase de organización productiva del campo, misma que tuvo lugar entre los años de 1971 y 1992. Así pues, las reformas constitucionales de 1983 reflejaron una vez más la evolución de la Reforma Agraria dentro de la vida nacional, al centrar su preocupación principal en el "desarrollo rural integral".

Fue hasta el año de 1983 que el Ejecutivo Federal dejó de ser el único juzgador que dictaba las sentencias finales en materia agraria, pues con anterioridad a dicha fecha,

el sistema legal requería que para llevar a cabo la modificación de una resolución presidencial original, fuera emitida por el Ejecutivo una segunda resolución que permitiera realizar los cambios producidos por los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, situación que implicó serias dificultades, pues era prácticamente imposible desahogar la gran cantidad de resoluciones presidenciales que se encontraban pendientes de emitir; así pues, con el propósito de proveer una solución adecuada para el conflicto que se presentaba, se expidió con fecha 30 de diciembre de 1983 una modificación a la Ley Federal de Reforma Agraria, misma que fue dada a conocer mediante publicación en el Diario Oficial el 17 de enero de 1984 y que dio inicio a un proceso de descentralización de justicia, que sentó las bases para la posterior transformación de las autoridades agrarias en Tribunales Agrarios.

El Cuerpo Consultivo Agrario empezó a ventilar los juicios de inconformidad interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por las comisiones agrarias mixtas, en tanto que éstas últimas, se encargaron de dar trámite a los juicios privativos de derechos agrarios.

Junto a las resoluciones presidenciales, se crearon las llamadas resoluciones secretariales en materia de inafectabilidades, para las privaciones y nuevas adjudicaciones en las colonias agropecuarias, y para las titulaciones sobre terrenos nacionales, lo que implicó un avance en la estructura de las sentencias agrarias, creándose además las comunicaciones definitivas agrarias de los gobernadores en los casos de negación de acciones dotatorias en primera instancia; así mismo aparecieron las resoluciones definitivas en materia de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos ejidales, y los dictámenes definitivos agrarios en sentido negativo, que en materia de acciones dotatorias, pronunciaba el Ejecutivo Federal por conducto del Cuerpo Consultivo Agrario.

El párrafo tercero del artículo 27 fue nuevamente reformado por Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto del propio año, adicionándose al mismo la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Finalmente, cabe mencionar que la lista de reformas al artículo 27 de nuestra Constitución, misma que ha sido expuesta a lo largo de este capítulo, concluye, a la fecha, con las discutidas reformas expedidas por el Congreso de la Unión el 3 de enero de 1992 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, entrando en vigor al siguiente día de su publicación, siendo muchas y muy complejas las circunstancias político-sociales tanto de índole nacional, como internacional, que en menor o mayor medida motivaron dichas reformas. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, me permitiré reservar el análisis de éstas, como tema de estudio de otro capítulo, a efecto de abordar, aunque sea de manera breve, las circunstancias que rodearon la expedición y la materia de las mismas.

“La reforma constitucional al artículo 27, realizada por Decreto del 3 de enero de 1992, publicado el día 6 del mismo mes, reviste particular trascendencia porque

introduce cambios sustanciales en los principios de la Reforma Agraria Mexicana, algunos objetados por importantes sectores ligados con el campo, como la eliminación del reparto agrario a través de los diversos procedimientos de la dotación de tierras a los pueblos o la adopción de algunas modalidades que pueden inducir al acaparamiento de la tierra” 25.

6. EL VOTO DE PONCIANO ARRIAGA Y LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Pienso que es importante incluir en el presente capítulo algunas consideraciones relativas a ciertos criterios y corrientes de pensamiento, cuya influencia en la conformación ideológica y en el corte eminentemente social del artículo 27 constitucional, estimo indudable.

En primer lugar, me gustaría hacer una breve referencia al famoso voto pronunciado por Ponciano Arriaga, en su calidad de miembro de la Comisión redactora del proyecto para la elaboración de la Constitución de 1857.

La razón por la cual me parece pertinente hacer mención de dicho voto, radica en el hecho de que aun cuando el ideario de Arriaga no obtuvo verdadero eco en el constituyente de 1857, constituyó el germen de una nueva corriente de pensamiento de corte innegablemente social, abrazada por la nueva ideología que caracterizó a los hombres que conformaron el constituyente de 1917.

Anotando exclusivamente los puntos de mayor relevancia en la pronunciación del voto del Diputado Arriaga, el 23 de junio de 1856, es de mencionarse su particular definición respecto de la propiedad, como una ocupación o posesión que sólo se confirma y se perfecciona por medio del trabajo y la producción. Ante la desastrosa realidad de la tenencia de la tierra en México, Arriaga propuso establecer un límite a la extensión de las propiedades, sin embargo, su propuesta se vio limitada por la promulgación de las leyes de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y Nacionalización de Bienes del Clero.

“Sin duda, el contenido del voto de Arriaga es harto significativo, toda vez que resume con precisión el sentimiento y opinión de los principales pensadores liberales acerca del régimen de tenencia de la tierra, que se manifestaban en todas y cada una de las disposiciones constitucionales que regulaban la nación”²⁶.

En el mismo orden de ideas, considero importante hacer una breve referencia respecto de la Doctrina Social de la Iglesia, toda vez que en ella, al igual que en el pensamiento de Arriaga, es posible observar en materia de propiedad, la idea central consistente en que ésta, se perfecciona por vía del trabajo y ha de conservar en todo momento una función eminentemente social.

Así pues, me permitiré citar a continuación algunos fragmentos que contienen los principios básicos de la encíclica *Rerum Novarum* en materia de propiedad, dada con fecha 15 de mayo de 1891, por el papa León XIII:

“La propiedad Privada, aún de los bienes instrumentales, es un derecho natural que el Estado no puede suprimir; pero que tiene una intrínseca función social. Por eso, es un derecho que debe realizarse en provecho propio y en el de los demás” ²⁷.

Además, en la misma encíclica se menciona ***“...la necesidad de que se halle en el hombre el dominio no sólo de los frutos terrenales, sino también el de la tierra misma, pues ve que de la fecundidad de la tierra le son proporcionadas las cosas necesarias para el futuro. Las necesidades de cada hombre se repiten de una manera constante; de modo que, satisfechas hoy, exigen nuevas cosas para mañana. Por tanto, la naturaleza tiene que haber dotado al hombre de algo estable y perpetuamente duradero, de que pueda esperar la continuidad del socorro. Ahora bien, esta continuidad no puede garantizarla más que la tierra con su fertilidad”*** ²⁸.

Una parte de gran relevancia en el texto de la encíclica cuyo estudio abordamos, es la que de manera concreta establece que el derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo del hombre, y en tal virtud, es a todas luces ilícito el que alguien pretenda atropellar o violar ese derecho, ya que él mismo ha sido ganado con el propio trabajo.

“El trabajo, título de propiedad: ...las posesiones privadas son conforme a la naturaleza, pues la tierra produce con largueza las cosas que se precisan para la conservación de la vida y aun para su perfeccionamiento, pero no podría producirlas por sí sola sin el cultivo y el cuidado del hombre. Ahora bien, cuando el hombre aplica su habilidad intelectual y sus fuerzas corporales a procurarse los bienes de la naturaleza, por este mismo hecho se adjudica a sí aquella parte de la naturaleza corpórea que él mismo cultivó, en la que su persona dejó impresa una a modo de huella, de modo que sea absolutamente justo que use de esa parte como suya y que de ningún modo sea lícito que venga nadie a violar ese derecho de él mismo” ²⁹.

“El socialismo agrario: es tan clara la fuerza de estos argumentos, que sorprende ver disentir de ellos a algunos restauradores de desusadas opiniones, los cuales conceden, es cierto, el uso del suelo y los diversos productos del campo al individuo, pero le niegan de plano la existencia del derecho a poseer como dueño el suelo sobre el que ha edificado o el campo que cultivó. No ven que, al negar esto, el hombre se vería privado de cosas producidas con su trabajo. En efecto, el campo cultivado por la mano e industria del agricultor cambia por completo su fisonomía: de silvestre, se hace fructífero; de infecundo, feraz. Ahora bien, todas esas obras de mejora se adhieren de tal manera y se funden con el suelo, que, por lo general, no hay modo de separarlas del mismo. ¿Y va a admitir la justicia que venga nadie a apropiarse de lo que otro regó con sus sudores? Igual que los

efectos siguen a la causa que los produce, es justo que el fruto del trabajo sea de aquellos que pusieron el trabajo. Con razón, por consiguiente, la totalidad del género humano, sin preocuparse en absoluto de las opiniones de unos pocos en desacuerdo, con la mirada firme en la naturaleza, encontró en la ley de la misma naturaleza el fundamento de la división de los bienes y consagró con la práctica de los siglos la propiedad privada como la más conforme con la naturaleza del hombre y con la pacífica y tranquila convivencia. Y las leyes civiles, que, cuando son justas, deducen su vigor de esa misma ley natural, confirman y amparan incluso con la fuerza este derecho de que hablamos” 30.

Tanto en la encíclica *Rerum Novarum*, como en otras posteriores, entre las que destaca la *Quadragesimo anno*, la Iglesia ha hecho patente sus ideas y su pensamiento respecto de la grave cuestión social que se vive en diversas partes del mundo; así pues, los párrafos que arriba me he tomado la libertad de transcribir, son sólo algunos puntos que pueden proporcionarnos una idea bastante clara de la postura de la iglesia.

Tanto por la fecha de su publicación, como por la tendencia indudablemente social que en ella se maneja, considero que la encíclica *Rerum Novarum*, constituyó una importante corriente de pensamiento, que entre otras muchas, confluyó con su aportación ideológica, en la labor del constituyente de 1917, ya que además de postular afirmaciones como aquella consistente en que el derecho de propiedad sobre la tierra deriva del esfuerzo y del trabajo del hombre sobre la misma, la Iglesia hace especial referencia a la obligación existente por parte del Estado y de la sociedad en general, de proteger a las clases más desvalidas, aplicando en todo tiempo con rigor y justamente la llamada justicia distributiva.

“Justicia estricta: ha de tenerse presente también, punto que atañe más directamente a la cuestión, que la naturaleza única de la sociedad es común a los de arriba y a los de abajo. Los proletarios, sin duda alguna, son por naturaleza tan ciudadanos como los ricos, es decir, partes verdaderas y vivientes que, a través de la familia, integran el cuerpo de la nación, sin añadir que en toda nación son inmensa mayoría. Por consiguiente, siendo absurdo en grado sumo atender a una parte de los ciudadanos y abandonar la otra, se sigue que los desvelos públicos han de prestar los debidos cuidados a la salvación y al bienestar de la clase proletaria; y si tal no hace, violará la justicia, que manda dar a cada uno lo suyo. Sobre lo cual escribe sabiamente Santo Tomás: Así como la parte y el todo son, en cierto modo, la misma cosa, así lo que es del todo, en cierto modo, lo es de la parte. De ahí que entre los deberes, ni pocos ni leves, de los gobernantes que velan por el bien del pueblo, se destaca entre los primeros el de defender por igual a todas las clases sociales, observando inviolablemente la justicia llamada distributiva” 31.

7. LA REGLAMENTACION AGRARIA

Tanto la Ley del 6 de Enero de 1915 como el Artículo 27 Constitucional, contenían los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, sin embargo, era necesaria para efectos prácticos, la elaboración de una minuciosa reglamentación, a falta de la cual, la Comisión Nacional Agraria expidió una serie de circulares que son, en buena parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente, por su parte, la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 estableció trámites dilatados y difíciles para la dotación y restitución de ejidos, traduciéndose esto en un gran descontento de las masas campesinas, ante cuyas presiones fue derogada dicha ley, mediante Decreto del 22 de Noviembre de 1921, cabe mencionar no obstante, que a partir de ella, casi toda la reglamentación posterior se ha hecho en ordenamientos legales y no a través de circulares, como anteriormente se hacía.

Gracias al Decreto del 22 de Noviembre de 1921, las dotaciones y restituciones de tierra comenzaron a derramar sus beneficios entre los numerosos núcleos rurales, creándose así mismo la llamada "Procuraduría de los Pueblos", institución destinada a patrocinarlos gratuitamente en sus gestiones de dotación y restitución, y que efectivamente contribuyó a agilizar y a moralizar la aplicación de las leyes agrarias, además, los reglamentos surgidos por virtud de este ordenamiento, se adaptaron mejor a las necesidades reales que se presentaban. La "Procuraduría de los Pueblos" originalmente dependió de la Comisión Nacional Agraria, pasando en 1934 a formar parte del recién creado Departamento Agrario, convirtiéndose más tarde, en una dependencia del Departamento de Asuntos Indígenas, el cual, después de haber sido autónomo, pasó a ser parte de la Secretaría de Educación Pública.

El Ejecutivo Federal, facultado por el art. 3º del decreto del 22 de noviembre de 1921, expidió con fecha 17 de abril de 1922 el llamado "Reglamento Agrario" que trató de agilizar la Reforma Agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y trámites establecidos, conservando, no obstante, el principio contenido en la Ley de Ejidos, respecto a la "categoría política" de las poblaciones que solicitaran la dotación o restitución de ejidos. Por otra parte, el Reglamento Agrario, fijó la extensión ejidal de manera precisa y definió en cierta forma, la "pequeña propiedad"; en materia de procedimiento, este ordenamiento ofrecía grandes defectos, pues sus disposiciones eran vagas y confusas, a pesar de ello, cabe mencionar que introdujo una innovación trascendental, al conceder a los propietarios afectados, el derecho de presentar escritos, pruebas y alegatos en su defensa, convirtiendo el procedimiento en una verdadera contienda judicial ante las autoridades administrativas, situación que a la larga se convirtió en un gran problema, debido a que los propietarios afectados, valiéndose de la injerencia que se les daba en el procedimiento y del carácter contencioso de éste, así como de la vaguedad en las disposiciones procedimentales del Reglamento, lo complicaron con instancias y recursos que alargaban indefinidamente las dotaciones y restituciones, cuando no las hacían nugatorias. Finalmente, este reglamento intentó impulsar un movimiento cooperativo, pero el éxito fue poco debido a la falta de una institución de crédito que financiara a las cooperativas, además, el cooperativismo exigía un cierto grado de cultura y disciplina absoluta, difíciles de encontrar en los pueblos rurales mexicanos.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

Según la exposición de motivos redactada por Don Narciso Bassols, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, tuvo como objetivos principales los de definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales; en cuanto a la pequeña propiedad, este ordenamiento incurrió en un error al supeditar el respeto de la misma, a las necesidades dotatorias y restitutorias de los pueblos, el problema de fondo residía en que no se había establecido aún un concepto claro de "pequeña propiedad", sin embargo, esta ley representó un notable esfuerzo en ese sentido, al conferirle a la "pequeña propiedad" una definición derivada de sus propias cualidades intrínsecas, siendo por este solo hecho, superior al reglamento agrario.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de la Ley Bassols, introduciendo a caso, algunas reformas con el propósito de hacer más expedito el procedimiento; sin embargo, en algunos casos las reformas, lejos de estar justificadas, significaron un sensible retroceso.

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario contemplado por la ley del 6 de enero de 1915, recurrieron continuamente al Amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades, o al menos de reducir al mínimo la extensión de tierra que se veían obligados a ceder a los pueblos, siendo favorecidos en muchos casos por los fallos de la Suprema Corte de Justicia. Esta situación no duró mucho tiempo, ya que ante el descontento de las masas rurales y la presión de fuerzas políticas, la Suprema Corte cambió radicalmente su jurisprudencia con el propósito de favorecer la realización de la Reforma Agraria, estableciendo que el recurso de Amparo, siendo un recurso extraordinario, procedería únicamente una vez que se agotaran todos los recursos ordinarios previos, viéndose así los propietarios afectados, obligados a agotar el recurso legal dispuesto por el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, consistente recurrir a deducir sus derechos ante los tribunales, dentro del término de un año contado a partir de dictada la resolución del Ejecutivo con la cual se consideraban perjudicados. A pesar de este esfuerzo de la Suprema Corte de Justicia, la situación vino a complicarse aún más, pues al ser inciertas tanto la naturaleza del juicio a que se refería la Ley del 6 de enero de 1915, como la autoridad competente al efecto, muchas demandas fueron presentadas ante Jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales, sin tomarse en cuenta en estos juicios a los pueblos, llegando a darse casos en que los Jueces se vieron en la situación de privarlos de sus posesiones de tierras y aguas, sin ser oídos ni vencidos en juicio, con violación de la garantía consignada en el artículo 14 Constitucional. La problemática que presentaba el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, quedó resuelta por decreto del 23 de diciembre de 1931, mismo que reformó al artículo 27 Constitucional, modificando al artículo 10 de la citada ley, en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias, no tendrían recurso alguno de carácter judicial, en contra de las mismas, marcándose así una nueva época en la aplicación de las leyes agrarias.

El 19 de diciembre de 1925 se dictó la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, donde se estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal. El 4 de marzo de 1926, se expidió el Reglamento de dicha ley y el 25 de agosto de 1927 fue dada a conocer una nueva Ley del Patrimonio Ejidal que reformó a la anterior, introduciéndose una vez más, nuevas reformas los días 26 de diciembre de 1930 y 29 de diciembre de 1932. Es de relevancia en esta ley, el establecimiento por vez primera en la legislación agraria, de la naturaleza de la propiedad ejidal, en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna. Impuso además al ejidatario la obligación de cultivar la tierra bajo sanción de perderla, en caso de dejarla sin cultivo durante un año, sin causa justificada. ***“La ley que comentamos no era, en esencia, sino, en cierto modo, un retorno a la legislación colonial, más aún, a la organización agraria prehispánica: propiedad comunal de la tierra por cuanto es el pueblo, el núcleo de población, el que tiene la nuda propiedad; pero goce individual de las fracciones de esa tierra, con obligación de cultivarlas y sin poderlas enajenar o gravar en forma alguna”*** ³².

Por decreto del 9 de enero de 1934 fue reformado el artículo 27 constitucional, desgraciadamente, la reforma no tocó puntos que eran fundamentales en la problemática que la redacción del artículo presentaba, así pues, no se precisó el concepto de pequeña propiedad, ni se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades, etc. Sin embargo, si fueron introducidas nuevas disposiciones de carácter procesal, que no debían aparecer en un texto constitucional, ya que los procedimientos, por razón de su aplicación práctica, requieren reformarse con mayor frecuencia para ajustarse a las exigencias reales, y como es sabido, la reforma de la Constitución ofrece mayor dificultad que la de las leyes comunes.

Las variantes que se introdujeron solo aumentaron la oscuridad del texto; en su forma anterior el artículo 27 Constitucional establecía el respeto a la pequeña propiedad, como una garantía individual, pero a raíz de las reformas se añadieron variantes tales como el que sólo serían respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, así, a las dudas ya existentes sobre la pequeña propiedad, vinieron a sumarse las derivadas de estas innovaciones. Correspondía a las leyes reglamentarias definir estos puntos de gran importancia, aunque desgraciadamente, el Código Agrario, primera ley reglamentaria del nuevo texto, nada dijo sobre estos problemas. Las reformas tocaron entre otros puntos sustanciales, el relativo a las autoridades agrarias, donde la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, era exactamente la misma, realizándose cambios únicamente en los nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite.

Debido a la multiplicidad de leyes en materia agraria, las cuales eran objeto de cambios frecuentes, se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria en un solo ordenamiento, que se designó con el nombre de “Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos” y fue expedido el 22 de marzo de 1934. En él se conservó en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó, y se consideraron los puntos

esenciales de las leyes y decretos, que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero de 1915 modificaron la legislación y la política agrarias. Así mismo reunía materias de otras leyes como: la reglamentación sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, la de nuevos centros de población agrícola y la de responsabilidad de funcionarios en materia agraria. Cabe advertir que este Código Agrario introdujo innovaciones fundamentales como la de supeditar el derecho de los núcleos de población a recibir tierras, a la condición de que la existencia del poblado solicitante fuera anterior a la fecha de la solicitud correspondiente. También rompió injustificadamente con el sistema de establecer un máximo y un mínimo a la extensión de la parcela ejidal, señalando en sustitución, una extensión invariable como superficie de la misma. Otra novedad interesante fue introducida por el Código Agrario en el artículo 59 del éste, que establecía que los dueños de predios afectables tenían el derecho de escoger la localización que debía darse a la pequeña propiedad inafectable, señalando un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie. En materia de procedimientos introdujo una laudable simplificación de trámites y mejoró el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, además consideró, de manera atinada, la creación de nuevos centros de población agrícola, reconociendo así mismo, a los peones acasillados (en terrenos de haciendas donde prestaban sus servicios) el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos avocindados o de formar nuevos centros de población agrícola. Finalmente, Abordó también la cuestión de las responsabilidades de funcionarios en materia agraria.

El Código Agrario del 23 de septiembre de 1940: el Código del 22 de marzo de 1934 fue reformado por decreto del primero de marzo de 1937 con el único propósito de proteger la industria ganadera del país que por efecto de la reforma Agraria se encontraba en franca decadencia (había temor a realizar inversión por parte de los propietarios, pues podían resultar afectados por una dotación) se agregó al Código Agrario entonces el artículo 52 Bis, referente a la declaración de inafectabilidad de tierras destinadas a la ganadería, a petición de parte y bajo condiciones en el mismo artículo establecidas. El 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo código agrario que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior. Incluyó un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera" donde se repitieron las disposiciones del Código anterior, ampliándolas y aumentando otras que regularon con mayor detalle la innovación. Además este Código separó más claramente la parte sustantiva de la adjetiva, consiguiendo así una estructura sistemática del artículo en tres parte fundamentales: 1° - Autoridades Agrarias y sus atribuciones, 2° - Derechos Agrarios, 3° - Procedimientos para hacer efectivos esos derechos. Así, este Código marca un gran progreso en la expresión jurídica de la reforma agraria al hacer un plausible intento en cuanto a la perfección técnica del ordenamiento.

Por su parte, el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 sustituyó al anterior y estuvo vigente durante 29 años. Este ordenamiento contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, sin embargo, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue un claro intento de perfeccionarla.

Las leyes reglamentarias de la Reforma Agraria adolecieron desde un principio de una pobreza absoluta de técnica jurídica, careciendo además de medios adecuados de realización práctica. La Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917 solo contenían los puntos fundamentales de la reforma, pero ninguno de los dos ordenamientos fue objeto de reglamentación inmediata, motivo por el cual, la Comisión Nacional Agraria se dedicó a reglamentarlos mediante la expedición de una serie de circulares, que ameritaron frecuentes rectificaciones. A partir de la Constitución de 1917 dichas circulares fueron anticonstitucionales, en virtud de que el Ejecutivo de la Unión no estaba facultado para reglamentar a la Constitución, y menos aún lo estaba una de sus dependencias, como lo era la Comisión Nacional Agraria.

La necesidad de expedir ordenamientos reglamentarios en materia agraria, fue cubierta hasta el año de 1920, en que el Congreso de la Unión, dio a conocer la ya antes mencionada "Ley de Ejidos", sin embargo, ni este ordenamiento ni los posteriores lograron estructurar un sistema legal científicamente desarrollado, o dar completa satisfacción a las exigencias que en el ámbito práctico se presentaban. La legislación agraria en principio adoleció de un exagerado empirismo, orientándose hacia la realización práctica inmediata con total carencia de criterio jurídico, siendo a raíz de la Ley Bassols, que comenzó a tomar forma científica y técnicamente estructurada

En este orden de ideas, la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, ofreció cuatro innovaciones fundamentales que la hicieron muy superior al Código Agrario de 1942, del que sin embargo, conserva gran parte en cuanto a la estructura y articulado. Dichas innovaciones están comprendidas en las partes relativas a:

a) La rehabilitación agraria: previendo el gran problema que presentaba la pulverización del ejido, estableció en el título V del libro 2º, la posibilidad de que se emprendieran planes de rehabilitación agraria para promover su desarrollo, estableciendo además, medios para dotar a cada ejidatario con terrenos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, atendiendo por otra parte, los aspectos educativos, económicos y culturales;

b) el procedimiento para las futuras dotaciones de tierra: con miras a prevenir que continuara la pulverización ejidal, la Ley Federal de Reforma Agraria estableció que "Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calcularía la extensión que debía afectarse, tomando en cuenta no solo el número de peticionarios que iniciaran el procedimiento respectivo, sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tuvieran derecho a recibir una unidad de la misma", esta disposición fue posible porque la ley suprimió la intervención de los propietarios afectados, en la formación del censo ejidal, error que derivaba de haber dado a la dotación el carácter de juicio ante autoridades administrativas;

c) la organización del ejido: la Ley Federal de Reforma Agraria sentó las bases para llevar a cabo una transformación radical de los ejidos, organizándolos para la explotación y comercialización de sus productos agropecuarios, o de otra índole; no obstante, esto estaba supeditado a la rehabilitación de los ejidos y a la elevación del nivel cultural de los ejidatarios;

d) la planificación agraria: Fue tratada en el título II del libro 6º, que se refería a la realización del análisis e investigación necesarios para la formulación de diversos programas de rehabilitación agraria, organización y desarrollo ejidal y comunal, etc.

Desafortunadamente, la Ley Federal de Reforma Agraria tenía dos lagunas estrechamente relacionadas:

- a) la falta de un capítulo referente a la organización de un cuerpo de procuradores para asesorar y representar a los solicitantes de tierras y a los ejidatarios en sus demandas, quejas y problemas; y
- b) La imprevisión de una forma para hacer efectivas las responsabilidades de empleados y funcionarios, en las cuestiones relacionadas con la distribución y tenencia de la tierra.

Era así pues necesario, que estos defectos fueran subsanados ***“porque los individuos y los pueblos pueden vivir con resignación, largo tiempo en la miseria; pero ni los individuos ni los pueblos toleran, indefinidamente, la injusticia”***³³.

INDICE DE CITAS CONTENIDAS EN EL CAPITULO TRES

1. Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, Facultad de derecho e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 35.
2. *Ibidem*, pp. 36 y 37.
3. *Ibidem*, p. 40.
4. *Ibidem*, p.41 y 43.
5. *Ibidem*, p. 47.
6. *Ibidem*, p. 47.
7. *Ibidem*, p. 55.
8. *Ibidem*, p. 56.
9. *Ibidem*, p. 68.
10. *Ibidem*, pp. 70-75.
11. *Ibidem*, p. 81.
12. Lucio Mendieta y Nuñez, *El problema agrario de México*, Porrúa, México, 1985, p. 195.
13. *Ibidem*, p. 197.
14. Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, Porrúa, México, 1996, pp. 235 y 236.
15. *Ibidem*, p. 238.
16. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1984, p. 658.
17. Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, 1997, p. 272.
18. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1996, p. 132.
19. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 273.
20. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 187 y 188.
21. Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 274.
22. Isaias Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano*, Mc Graw Hill, México, 1988, p. 66.
23. *Ibidem*, p. 67.
24. *Ibidem*, p. 67.
25. Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 319.
26. Isaias Rivera Rodríguez, *op. cit.*, p. 44.

27. León XIII, *Rerum Novarum*, 1891, en *Doctrina social de la iglesia*, Ediciones Paulinas, México, 1977, p. 15.
28. *Ibidem*, p. 21.
29. *Ibidem*, pp. 22 y 23.
30. *Ibidem*, p. 24.
31. *Ibidem*, pp. 41 y 42.
32. Lucio Mendieta y Nuñez, *op. cit.*, p. 237.
33. *Ibidem*, p. 299.

CAPITULO CUATRO

1. LA SITUACIÓN DEL AGRO MEXICANO CON ANTERIORIDAD A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 6 DE ENERO DE 1992

ALGUNOS HECHOS QUE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL CIRCUNDARON LA REFORMA DEL 6 DE ENERO DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Las reformas constitucionales en materia agraria, efectuadas en 1992 al artículo 27 se dieron, naturalmente, en una determinada situación histórica, tanto nacional como internacional, que repercutió de manera definitiva e indubitable, en la realización de las mismas.

Ya he abordado en capítulos anteriores al presente, la situación histórica nacional que en el transcurso del tiempo, ha venido conformando la cimentación de la realidad agraria por la que actualmente atraviesa nuestro país; sin embargo, ha quedado pendiente de estudio, toda referencia relativa a la situación internacional que preparó el terreno para la paulatina evolución de la cuestión agraria mexicana, y cuya importancia no podemos ignorar, pues implica un elemento clave en la concatenación de los hechos.

Así pues, he considerado pertinente, con relación a esta parte del trabajo, proporcionar un panorama lo suficientemente amplio, con relación a este tema, que nos permita tener una visión equilibrada de las situaciones que en menor o mayor medida, rodearon las reformas constitucionales cuyo estudio hemos abordado. En tal virtud, me permitiré a continuación, citar en primer término una serie de hechos que siguiendo la opinión del maestro José Luis Calva, rodearon y más aún, indujeron la realización de las reformas en cuestión; para posteriormente hacer referencia a otra serie de hechos o circunstancias de índole internacional que, con un enfoque u opinión por completo diversa de la primera, son expuestas con relación a la misma cuestión, tocante a los hechos que en el ámbito internacional observaron algún índice de influencia sobre las ya aludidas reformas efectuadas al artículo 27 constitucional en el año de 1992.

1.1. LAS SUGERENCIAS DEL BANCO MUNDIAL Y LAS PRESIONES ESTADOUNIDENSES.

Menciona el maestro José Luis Calva, en su libro *La Disputa por la Tierra*, que en la conformación del proyecto agrario neoliberal confluyeron tres poderosas corrientes de acción: los condicionamientos externos del Banco Mundial y las presiones estadounidenses en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica; las presiones internas de la oligarquía empresarial neoconservadora, que condicionó el aumento de sus inversiones en el campo a modificaciones profundas en la legislación agraria; y el predominio de la corriente neoliberal ortodoxa en el gobierno mexicano, que consideró indispensable liberalizar la tenencia de la tierra como parte sustancial de la modernización económica.

Las sugerencias del Banco Mundial:

En febrero de 1990, el Banco Mundial publicó un documento sugiriendo al gobierno mexicano introducir profundas modificaciones neoliberales en nuestra legislación agraria, las cuales fueron incorporadas más tarde en el proyecto de reforma del artículo 27 constitucional, las modificaciones sugeridas, fueron a grandes rasgos, las que a continuación se mencionan:

Legalizar el arriendo de las parcelas ejidales.

Legalizar la venta de las parcelas ejidales al interior de los ejidos.

Legalizar los contratos de asociación y arriendo de las tierras de uso común de los ejidos.

Consolidar los latifundios ganaderos autorizando el cultivo de sus tierras.

“Las sugerencias del Banco Mundial fueron, desde luego, reforzadas mediante los habituales instrumentos de coacción que esta institución suele aplicar para disciplinar al los gobiernos del tercer mundo: el condicionamiento de los créditos. A mediados de 1991, con motivo de la firma de un crédito por 400 millones de dólares para el sector agropecuario, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informaron al Banco Mundial (BM) que la estrategia del régimen consistiría en apoyar el proceso de cambio estructural, mediante las siguientes acciones: eliminación de las distorsiones y rigideces institucionales que frenan la capacidad productiva del campo; ...creación y fomento de nuevos esquemas de producción y distribución; establecimiento de un ambiente propicio para que fluyan mayores inversiones. Esta carta de intención dirigida al Banco Mundial es el antecedente externo inmediato, concluyen los analistas, de la reforma del artículo 27 constitucional, que permite la enajenación del ejido” 1.

Las presiones estadounidenses en las negociaciones del TLC:

Como indicio certero de que la modificación neoliberal de nuestra legislación agraria había sido comprometida por el gobierno mexicano en las negociaciones del TLC, apareció la prisa por formalizar en el Congreso de la Unión el decreto de Ley Agraria propuesto por el Ejecutivo Federal en las vísperas de la reunión de negociaciones del TLC en Dallas.

“Las presiones oficiales de Washington para modificar radicalmente la legislación agraria mexicana, desde luego, no se ventilaron públicamente: no sólo por el acuerdo de los gobiernos de mantener en secreto el contenido de las negociaciones del TLC, sino también por la comprensión del gobierno estadounidense acerca del carácter políticamente riesgoso de la cuestión agraria mexicana” 2.

Las sugerencias y presiones del Banco Mundial para romper el contrato social agrario de la Revolución mexicana, se vieron así reforzadas por las presiones estadounidenses en el marco de las negociaciones del tratado trilateral de libre comercio.

Tratado de Libre Comercio y Ley Agraria:

“Los borradores del TLC filtrados a la opinión pública después de la reunión de Dallas, confirman la posición profundamente anticampesina del gobierno mexicano; y corroboran que los verdaderos destinatarios de la reforma del artículo 27 constitucional y de la Nueva Ley Agraria son los consorcios agroalimentarios transnacionales y los grandes agricultores, principalmente los estadounidenses.

Postular que el propósito de México es elevar la eficiencia no mediante la tecnificación de nuestras granjas campesinas, sino a través de la concentración de la tierra (“aumentos en la escala de producción”); y que el objetivo principal del país es lograr la mayor liberalización posible de nuestro comercio agropecuario con las potencias alimentarias del Norte, no sólo significa colocar en la picota a cinco millones de campesinos mexicanos, sino también cancelar los propósitos nacionales de seguridad y soberanía alimentarias.

Los principios que no hace mucho tiempo los negociadores mexicanos defendieron y lograron consensar con las partes contratantes del GATT en los días de nuestra adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, han sido radicalmente trastocados. Bajo aquellos principios, aún “premodernos”, todavía preocupaba y ocupaba a los negociadores mexicanos defender la suerte de nuestros campesinos, nuestros empleos e ingresos rurales, la opción de producir internamente nuestros propios alimentos, de equilibrar nuestro patrón general de desarrollo económico e incluso de respetar nuestro régimen de tenencia de la tierra surgido del contrato social agrario que emanó de la Revolución mexicana de 1910 y cristalizó en la Constitución Política de 1917. La cláusula agrícola de nuestro Protocolo de Adhesión al GATT textualmente dice: “Las partes contratantes reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales.

Quizá el artículo 501, propuesto por los negociadores mexicanos, rigurosamente no configure una “traición a la patria” en abstracto. Pero la patria es una entidad concreta, integrada por ciudadanos mexicanos de carne y hueso. La tecnocracia mexicana no gobierna un país de simples agregados de factores que encuentren su asignación óptima automática en un utópico mercado de competencia perfecta; gobierna a un país real, donde realmente existen cinco millones de ciudadanos campesinos, que con sus familiares integran una masa de 25 millones de compatriotas.

El ideal de los aumentos en la escala de producción no favorece a estos cinco millones de compatriotas campesinos, sino a los grandes granjeros y corporaciones agroalimentarias principalmente de Estados Unidos.

Los aumentos en la escala de producción conforman también el objetivo esencial anunciado de la reforma del artículo 27 constitucional y de la nueva Ley Agraria. En sus respectivas exposiciones de motivos, se destaca como objetivo primordial "revertir el creciente minifundio en el campo", con el fin de estimular una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad" 3.

1.2. PRESIONES DEL EMPRESARIADO RADICAL – CONSERVADOR Y DE LA TECNOCRACIA NEOLIBERAL.

Así mismo, José Luis Calva refiere que a los condicionamientos y presiones estadounidenses para imponer en México una profunda reforma neoliberal del régimen agrario, se unieron las renovadas voces neoconservadoras del empresariado radical-conservador, que tradicionalmente ha estigmatizado al ejido como fuente de los principales obstáculos de nuestra agricultura, postulando su privatización y el fin del reparto agrario como solución básica de la problemática agrícola.

Así pues, en este orden de ideas, la alianza de las instituciones financieras internacionales, del gobierno estadounidense y del empresariado radical-conservador mexicano contra el ejido y la reforma agraria, terminó consiguiendo la adhesión del gobierno mexicano.

Por su parte y a este mismo respecto, la Dra. Martha Chávez Padrón ha elaborado una lista de sucesos, que en menor o mayor medida, se encuentran relacionados con el tema que ahora tratamos, así pues, a efecto de proporcionar aquí, una panorámica general de los acontecimientos internacionales, que nos ayude a dilucidar las razones socio-políticas que influyeron en el origen de las reformas constitucionales de 1992, me permitiré, a continuación, seleccionar, de entre los hechos señalados por la Dra. Chávez Padrón, aquellos que a mi juicio, revistan mayor relevancia y que, aunados a los hechos ya antes expuestos, nos permitan tener un criterio más amplio sobre la compleja gama de circunstancias que influyeron en la realización de las reformas abordadas:

- A) Después de la II Guerra Mundial los países europeos clasificados como del Oeste (de corte individualista) se agruparon en una liga de defensa mutua denominada la OTAN (1949); y los del Este (calificados como comunistas) en el Pacto de Varsovia (1950) y posteriormente cerraron filas tras el muro de Berlín (1961). Estados Unidos de América se incorporó a las naciones del Oeste. Las décadas siguientes se desarrollaron en una Guerra Fría (1953-1990), con conatos de terrorismo nuclear (ejemplo la crisis Caribe 1962). Ante la amenaza de una III guerra nuclear donde no habría vencidos, ni vencedores,***

los pueblos europeos empezaron la búsqueda de soluciones que no fueran las bélicas.

- B) Paralelamente a estos acontecimientos, en la década de los cincuenta aparecieron adelantos científicos que tendrán un impacto especial, como la aviación por jets, las computadoras, la inducción de lluvias artificiales y, sobre todo, el uso hogareño de la televisión induciendo hacia el consumo de los llamados productos emotivos y cambiando el proceso educativo de la familia nuclear que condujo a las rupturas generacionales.
- C) En 1982 apareció perfilado el primer mercomún intercontinental, el europeo; y su Parlamento Europeo; se le llama la Unión Europea (UE). La novedad de este planteamiento político fue en el fondo la substitución del conflicto armado por la guerra económica a través de bloques comerciales. La vieja Europa señaló un camino y empezó a construirlo despacio y con cautela, pero influyendo a la postre en el resto de los países del orbe. Del otro lado del mundo se inició el tratado de la Cuenca Asiática. Desde América Latina se mencionaba el conflicto Norte-Sur; países desarrollados y en proceso de desarrollo.
- D) La aparición de la política perestroika en la URSS (1988) que inició un cambio en los países del Este; la siguió en todo el resto de Europa la política Gladsnock. La formación del Grupo de los Siete (E.U.A., Japón, Canadá, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia).
- E) La caída del muro de Berlín (1988); y la reunificación de las dos Alemanias (1989).
- F) La firma del Tratado de Maastricht en el 1º de noviembre de 1993 que entre otros temas convino la instalación de un Sistema Monetario Europeo unificado, iniciado en 1978 y que se finiquitaría en 1999. El Tratado de Amsterdam o Maastricht II que permitirá la admisión de otros países socios, además de los grandes 15, se firmó el 17 de junio de 1997 (México inició en 1994 sus trámites de admisión en la UE).
- G) La transformación de la URSS en la Federación de Estados Independientes (C.E.I.) en 1991; y, sobre todo, el contenido del decreto del 27 de octubre del citado año, que permitió la libre venta y compra de tierras en Rusia que habían sido propiedad del Estado y adscritas para su producción a los Koljoses y sovjoses.
- H) Al desaparecer los Pactos armados de los grandes bloques Este-Oeste terminó el equilibrio mundial sostenido en la amenaza de las armas atómicas. Lo anterior no resolvió el otro conflicto Norte-Sur. Estas circunstancias internacionales dieron cabida a que los E.U.A., tuvieran pretensiones hegemónicas para expandir sus sistema capitalista, de derechos

individualistas y sus principios de libre mercado. La liberalización comercial se fue presentando como una necesidad mundial para finales del siglo XX.

- I) Mientras tanto, en nuestro país, como otros de parecidas características socio-económicas, a partir de la mitad del siglo XX se empezó a presentar un grave fenómeno de explosión demográfica.*
- J) En nuestro país, se observó que a medida que creció la población, decreció el porcentaje de la rural y se incrementó la urbana, de manera que para 1990, la población urbana nacional abarcaba un 71.3 % de la población total, en tanto que la rural abarcaba escasamente un 28.7 % de la misma.*
- K) El cambio de distribución poblacional llevó a observar que la población crecía, pero las tierras productivas no; que la producción agropecuaria rural no alcanzó gradualmente a satisfacer la creciente población consumidora principalmente urbana; y se fue requiriendo de: a) una "revolución verde" (que siguió al descubrimiento de las semillas mejoradas) experimentada en Sonora, en la década de los cincuentas, y cuando esta fracasó se recurrió a b) el intento de extensionismo rural propuesto por las asociaciones de agrónomos; y c) finalmente a la importación de alimentos considerados básicos.*
- L) Los productos alimenticios procesados y de franquicia extranjera empezaron a consumirse cada vez más; y a importarse de los países industrializados.*
- M) La población femenina no sólo inició su participación en la vida política (municipal en 1947; federal en 1953); sino también en la vida económico-activa del país.*
- N) A finales del siglo XX no sólo en México, sino en gran parte del orbe, la explosión demográfica unida a una incorporación tardía hacia la industrialización mecanizada y tecnológica, presentó un desequilibrio entre el crecimiento poblacional juvenil y el acceso y la creación de empleos.*
- O) Se incrementaron las clases medias; y a finales de la centuria los sistemas económicos polarizaron la diferencia económica entre ricos y marginados.*
- P) No solo en México, sino en muchos otros países el incremento poblacional generó graves problemas en los entornos ecológicos. La ampliación de horizontes agropecuarios aceleró la deforestación, la erosión y la alteración climática, acuática y marina.*
- Q) Aparición de los conceptos de globalización (mundialización), mercadeo internacional, criterios monetaristas y economicistas, de consumismos comerciales e industriales, incentivados por medios masivos de comunicación no racionalizados, que han producido un cambio en los valores*

y conductas humanas y un ambiente de insatisfacciones personales, sociales y políticas.

- R) En México, los programas de ayuda campesina se sucedieron unos a otros, sexenio tras sexenio. Ejemplos: El Sistema Alimentario mexicano (SAM, en 1977); El Programa de Solidaridad Nacional (PRONASOL) de 1989; El Pacto para la Estabilidad Económica (PECE) del 24 de noviembre de 1989; la experiencia norteña de Vaquerías, iniciado el 29 de abril de 1990 y finiquitado en octubre de 1994, que pretendió extenderse a campesinos de diferente ideología y entorno, antes del TLC; el Programa de Apoyo directo al Campo (PROCAMPO) del 4 de octubre de 1993 para dar cumplimiento a la Ronda de Uruguay.**
- S) Nuestro país entró a la Cuenca del Pacífico en 1992**
- T) En 1986 México se adhirió al GATT (Acuerdo general sobre Aranceles Aduanales y Comercio) a cuya firma final se arribó en diciembre de 1993. Este hecho permitió la celebración inmediata del TLC que quedó firmado a finales de 1993; y se convino su entrada en vigor el 1º de enero de 1994.**
- U) Posteriormente se celebró la ronda de Uruguay (1994) donde se especificó que los subsidios a los productos de exportación se fundarían en un sistema de apoyos directos al productor agropecuario; y que se llegaría a la eliminación de los aranceles en un plazo no mayor de quince años, a partir de la entrada en vigor del TLC.**
- V) La declaración de la selva Lacandona del 1º de enero de 1994 del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en contra del TLC, y las reformas al artículo 27 constitucional 4.**

En este orden de ideas, es lógico concluir, que han sido numerosas además de complejas, las situaciones y circunstancias, que desde sus respectivos ámbitos, nacional e internacional, rodearon e inclusive me atrevería a afirmar que en cierta medida, indujeron la expedición de las reformas objeto de la presente Tesis.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La reforma realizada al artículo 27 de nuestra Ley Suprema, mediante el Decreto publicado en El Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de enero de 1992, tiene, como es evidente suponer, implicaciones de gran trascendencia en el ámbito del derecho agrario mexicano, al derivarse de la misma, el nacimiento de una nueva etapa para en la legislación agraria de nuestro país.

Durante el periodo de tiempo transcurrido desde 1915, (en qué fue expedida en México la primera ley agraria propiamente dicha) hasta el año de 1970, se llevó a cabo la primera fase de la Reforma Agraria, donde se enfatizó el interés del Estado en la realización del proceso de reparto masivo de la tierra, trasladándose dicho interés

durante la década de los setentas, y más concretamente a raíz de las reformas y adiciones efectuadas al artículo 27 en virtud del Decreto publicado el 3 de febrero de 1983, a una segunda fase de organización productiva del campo, mediante la introducción del concepto de "desarrollo rural integral", cuya implementación estuvo a cargo del Estado por conducto de las autoridades agrarias, hasta antes de la reforma de 1992, cuyo análisis he reservado como tema de estudio del presente capítulo.

En este contexto fue presentada con fecha 7 de noviembre de 1991 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas constitucionales, expedida por parte del Ejecutivo Federal, en la cual se hacía un breve recuento de los acontecimientos históricos que habían marcado hasta ese momento las pautas en el desarrollo de la cuestión agraria en nuestro país, abordando por otra parte, la realidad que imperaba en el campo mexicano, en aquel preciso momento de nuestro devenir histórico, y de la cual se derivaba, a todas vistas, la urgencia de aportar soluciones, que se tradujeran en resultados prácticamente tangibles y rápidos, tal y como las circunstancias guardadas lo ameritaban. El Presidente de la República remitió su propuesta al Poder Legislativo, fundando su iniciativa en los **"diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano :**

- a) Promover justicia y libertad para el campo;**
- b) Proteger al ejido;**
- c) Permitir que los campesinos sean sujetos de crédito;**
- d) Revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio;**
- e) Promover la capitalización del campo;**
- f) Rapidez jurídica para resolver el rezago agrario;**
- g) Comprometer recursos presupuestales crecientes al campo;**
- h) Subsidiar parte del costo del seguro al ejidatario y ampliar su cobertura;**
- i) Crear el Fondo Nacional para empresas de Solidaridad; y**
- j) Resolver la cartera vencida del Banrural; y aumentar los financiamientos al campo" s.**

En virtud de lo explicado en el párrafo precedente, me parece evidente, que para lograr una visión objetiva y general de todo el proceso seguido, en orden a efectuar las ya referidas modificación al artículo 27 de nuestra Ley Suprema, finalmente realizadas en enero de 1992, será menester, introducimos al estudio del presente capítulo de este trabajo de Tesis, haciendo un sucinto análisis de la mencionada iniciativa presidencial.

3. BREVE ANALISIS DEL TEXTO DE LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CARLOS SALINAS DE GORTARI, PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El texto de la iniciativa en cuestión, comenzó por exponer, a manera de introducción, una serie de consideraciones sobre la situación existente en el agro mexicano, así como sobre la problemática que de ella ha derivado y, por su puesto, la necesidad de un cambio que se tradujera en formas de solución rápidas y efectivas para el campo.

Por otra parte, recurrió a motivos cuyo origen rebasaba las fronteras nacionales, al mencionar que México no debía quedarse atrás en la adopción de las políticas de actualidad que en el esquema internacional se planteaban, buscando, por el contrario, su inserción en el mismo. Así pues, explicó que ***“La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país (...) No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía”*** 6.

Así mismo expuso que el problema no era ya el mismo del pasado, las situaciones y circunstancias habían cambiado, y en la misma medida, debía actuarse con objetividad y prudencia, dando un giro en la toma de decisiones, para la resolución de los problemas, de la manera más adecuada a las necesidades de nuestro tiempo, así dijo que ***“La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. (...) A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro”*** 7.

Afirmó también, en este orden de ideas, que era necesario examinar el marco jurídico y los programas relativos al sector rural, de manera que se permitiera a los mismos, el acceso al plan modernizador del país, y en consecuencia, la elevación productiva del bienestar general.

La iniciativa abordó la primera parte de su exposición, haciendo una breve alusión a las diferentes etapas que la cuestión agraria había venido librando en el proceso histórico nacional, y en cuyo seno había sido gestada la actual problemática agraria. Hizo mención, en este contexto, de las expresiones de descontento surgidas a finales del siglo XVIII, como precursoras de la Independencia, ante el ambiente de injusticias y desigualdades que privó desde inicios de la colonia. Así mismo, reconoció al problema agrario como germen mismo del movimiento revolucionario de 1910, afirmando que ***“Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial”*** 8.

Trató también, el tema relativo a los principios que han regido el desarrollo de la regulación agraria en México, y que desde sus inicios, fueron plasmados en el texto del artículo 27 constitucional, enfocando así mismo la atención, en el desenvolvimiento evolutivo de la Reforma Agraria, que se inició con el reparto masivo de la tierra cultivable en el país, acompañándose posteriormente, de una serie de recursos tendientes a aumentar la producción y productividad del campo, y entre los cuales fueron mencionados, por ejemplo, la destinación de recursos públicos para el financiamiento rural y el riego; la creación de instrumentos e instituciones públicas para

regular la comercialización y el abasto; el apoyo del Estado a la provisión de insumos para la producción rural; la elaboración conceptual del desarrollo rural integral, y los constantes intentos de aterrizar tal concepción en el ámbito de la realidad práctica; y en fin, la realización de una actividad estatal permanente de enormes proporciones, para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural.

No obstante lo anterior, hizo hincapié en que la realidad demográfica, económica y social, requería de nuevas soluciones que dieran respuesta a las necesidades de nuestro tiempo, así pues, explicó ***“... pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana”*** 9.

En la segunda parte de la iniciativa, se insistió en que las nuevas realidades demandaban una reforma de fondo; así pues, la urbanización de la población como contraparte del proceso de industrialización; la desproporción entre la ya de por sí baja población rural y su aún más baja participación en el producto; la consecuente deficiencia en la distribución del ingreso entre los diferentes sectores de la economía; el minifundismo, aunado a la serie de restricciones existentes en detrimento de la autonomía y de la capacidad de organización y asociación estable; el estancamiento técnico; la producción insuficiente y baja productividad; las desfavorables relaciones de intercambio y, por supuesto, las deplorables condiciones de vida en el campo, fueron entre otras, las circunstancias consideradas imperantes en el ámbito del agro mexicano; advirtiéndose, por otra parte, una serie de preocupantes consecuencias, como resultado de la grave problemática aludida, y entre las que destacaron: la inexistencia de alicientes para procurar la inversión de capitales en las actividades agropecuarias del país, la falta de certeza respecto a toda forma de tenencia de la tierra; la baja rentabilidad de muchos cultivos mantenidos precariamente mediante subsidios y apoyos, como resultado del estancamiento en los rendimientos, a causa de la escasa inversión en las actividades agropecuarias, y la falta de procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

Así mismo, se apuntó ***“La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. (...) Está claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios, y por eso inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos”*** 10.

Se destaca como conclusión de esta segunda parte de la iniciativa, la referencia al hecho de que, desde mediados de la década de los sesentas, el crecimiento promedio

de la producción agropecuaria, fue inferior al de la población, afectando el ingreso de los productores rurales, así como el de los consumidores y las finanzas públicas; provocando además, la necesidad de importar una buena parte de los alimentos del pueblo mexicano, incluyéndose entre éstos, algunos considerados como básicos.

En el desarrollo de su tercera parte, la iniciativa se abocó a explicar, concretamente, la propuesta de reformas al artículo 27 constitucional, iniciando su exposición con la ratificación de algunos principios rectores del precepto referido, que consideró, debían mantenerse intactos en el contenido del mismo. Así pues, se reiteró el respeto y permanencia de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas; el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; la potestad nacional de ejercer los derechos en la zona económica del mar territorial; y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente. Así mismo, subrayó la obligación del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral.

Justicia y libertad, fueron reconocidas como los ideales perseguidos por las luchas agrarias del pasado, planteándose así mismo, como objetivos fundamentales del proyecto. También se establecieron como lineamientos y modificaciones específicas, las siguientes:

- a) Dar certidumbre jurídica en el campo: con relación a este punto se explicó la urgente necesidad de poner fin al reparto agrario, en virtud del agotamiento de las tierras aptas para el aprovechamiento agropecuario, ocasionándose ante la insistencia de seguir llevando a cabo actividades dotatorias y restitutorias, problemas tan severos como la pulverización del ejido y el minifundismo; situación que ha generado a su vez, un ambiente de incertidumbre, inhibición de la inversión de capitales, desaliento de la productividad, etc. Se propuso, así pues, la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad, y de la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente, pues era precisamente en dichas disposiciones, donde se establecía al efecto, la reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. En cuanto a la fracción XVII, se propuso que debía mantenerse exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedieran los límites de la pequeña propiedad. Se enfatizó también que ***“Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. (...) La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional”*** ¹¹. Se propuso por otra parte, incluir en la fracción VII la creación de Tribunales agrarios de plena jurisdicción, dotados de autonomía para resolver, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites; sustituyéndose así el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.
- b) Capitalizar al campo: En orden a reactivar la producción y procurar su crecimiento sostenido, se manifestó de nueva cuenta, la necesidad de atraer y facilitar la

inversión en las proporciones adecuadas, mediante la implementación, entre otras cosas, de nuevas formas de asociación, eliminando los impedimentos a las sociedades mercantiles y fomentando la capacidad de los productores para vincularse efectivamente en las condiciones del mercado. Se ratificó también la permanencia y límites de la pequeña propiedad, cuya protección a nivel constitucional, dejaría de estar condicionada a la obtención de los llamados certificados de inafectabilidad, definiéndose así también el concepto de pequeña propiedad forestal y asimilándola al límite de 800 hectáreas previsto por la fracción XV en vigencia. Por otra parte, se incluyó la modificación al último párrafo de la mencionada fracción, con el propósito de reforzar el estímulo brindado a los propietarios en el mejoramiento de sus tierras, al proporcionarles la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario de las mismas, en beneficio de la agricultura nacional. Al reiterar el ánimo de favorecer nuevas formas de asociación que permitieran incrementar la permeabilidad de tecnología y capital al campo, se dijo que ***“Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad”*** 12. Fue propuesta con relación a este punto la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deberían satisfacer; incluyéndose, así también, la supresión de la prohibición genérica contenida en la fracción VI, para que las corporaciones civiles poseyeran, tuvieran en propiedad, o administraran bienes raíces.

- c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal: Con relación a este punto fue confirmada la protección constitucional al ejido y a la comunidad, promoviendo mediante la reforma a la fracción VII el reconocimiento de: 1) la distinción entre la base territorial para el asentamiento humano y las tierras para las actividades productivas en el ámbito parcelario; 2) la capacidad de los ejidatarios para decidir de manera libre sobre el aprovechamiento de su territorio; 3) los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas; 4) la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas; 5) las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. Se estableció que las superficies parceladas de los ejidos podrían enajenarse entre los miembros de un mismo ejido, propiciando la compactación parcelaria, más no así, la acumulación y fragmentación excesivas. Serían abiertas también las posibilidades, para que los poseedores de parcelas pudieran constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones presentes a esa fecha, e inclusive existiría la opción para que la mayoría calificada del núcleo de población, que al efecto fuera fijada por la ley, pudiera otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. No obstante lo anterior, fue dicho que ***“ Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo”*** 13.

Finalmente, en la cuarta y última parte de la iniciativa, fueron retomados a manera de conclusión, los diversos temas que se expusieron a lo largo de la misma; convocándose, en resumidas cuentas, al gobierno federal, a los gobiernos de los

estados, autoridades municipales y a los diversos sectores de la sociedad, para unir esfuerzos en la realización de la tarea planteada por el proyecto de reformas aportado.

Previa realización de algunas modificaciones, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto original de reformas, sometiéndolo al procedimiento constitucional de aceptación por las legislaturas de los estados, siendo posteriormente publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 6 de enero de 1992.

4. LAS REFORMAS DE ENERO DE 1992 REALIZADAS EN MATERIA AGRARIA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Las reformas que trataremos en el desarrollo de este punto, fueron expedidas el 3 de enero de 1992 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, fecha coincidente con el aniversario de la primera ley agraria, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

A continuación, procederé a hacer un somero recuento de cada una de las reformas realizadas al artículo 27 y en orden a proporcionar una apreciación más clara de las mismas, me permitiré, en la medida que vayamos abordando cada una de ellas, hacer una transcripción literal de las partes reformadas, comparándola con el texto correspondiente, tal y como se encontraba antes de la reforma.

Posteriormente referiré, también de manera breve, las partes del texto del artículo 27 que quedaron sin reformar.

A) Fue reformado el párrafo tercero del artículo 27 a efecto de dar por concluida la etapa del reparto agrario y de entrega masiva de la tierra a los núcleos de población solicitantes.

TEXTO ANTERIOR DEL PÁRRAFO TERCERO

...para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. 14

TEXTO REFORMADO DEL PÁRRAFO TERCERO

...para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que aún existe una gran cantidad de expedientes relativos a la cuestión del reparto agrario, (anteriores a la reforma que se trata) y cuyo trámite continúa a la fecha, con motivo de ejecutorias dictadas en juicios de amparo que se interpusieron en contra de las sentencias dictadas por los tribunales.

Por otra parte, cabe mencionar que la justificación en que se ha pretendido fundamentar esta reforma, radica en el hecho de que tiende concretamente a acabar con el ambiente de inseguridad jurídica, falsas expectativas y corrupción, observados con tanta frecuencia en los procesos de reparto y afectación de tierras, proporcionando en su defecto, mayor certeza jurídica para el campo y como consecuencia de lo mismo, su recapitalización.

B) En el supuesto afán de reivindicar la facultad que ha nivel constitucional ha sido reconocida a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que el interés público reclame, y ante la problemática planteada por la actual realidad del agro mexicano, fue reformada la fracción IV del artículo 27, a efecto de que en lo futuro, toda persona física o moral pueda tener acceso a la adquisición de bienes inmuebles, siendo no obstante tal derecho, (según se dijo), objeto de ciertas limitaciones tendientes a evitar la acumulación indebida de tierras. Así pues se deroga la prohibición a las sociedades mercantiles y civiles para adquirir bienes raíces, estableciéndose por lo que toca a bancos e instituciones de beneficencia, que estos se regirán por su propia reglamentación.

TEXTO ANTERIOR DE LA FRACCIÓN IV

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso; 16

TEXTO REFORMADO DE LA FRACCIÓN IV

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

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

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción; 17

La nueva Ley Agraria ha establecido dentro de su regulación, aquella relativa al acceso de los extranjeros a las tierras rústicas mexicanas, pues es evidente que con el tiempo esta fracción se encontrará a través de las sociedades por acciones, en estrecha relación con la inversión extranjera. ***“Quedará en última instancia a criterio del Poder Judicial Federal interpretar en que forma y términos la Ley agraria puede aplicarse a las tierras ubicadas en las franjas fronterizas y los litorales e islas adyacentes, por una parte; y por la otra, si en la práctica las acciones que determinarán el control mayoritario de las tierras rústicas estarán totalmente protegidas, aún de los casos de simulación, incluyendo el uso de mala fe de la mejoría de tierras, las cartas de resguardo, etc.”*** 18.

C) Una vez modificada la fracción VI en su primer párrafo, se reitera el derecho de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para adquirir todos aquellos bienes raíces que en atención a la prestación de los servicios públicos, requieran.

TEXTO ANTERIOR DEL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

19

TEXTO REFORMADO DEL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

20

D) La nueva fracción VII otorga en primer término, el reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica de los núcleos de población y a la propiedad ejidal y comunal de la tierra. Este punto de la reforma es, en opinión de algunos autores, un mero pronunciamiento de índole político-social, tendiente a la incorporación constitucional de un principio favorecedor de los núcleos agrarios; así mismo, esta reforma pretende concluir, según se hubo afirmado, con la manipulación de que eran objeto en el pasado los campesinos, al ser presionados en el ámbito electoral, bajo temor de que se les revocara la titularidad de sus tierras; de esta manera, en términos de la reforma, se ratifica el principio de que la propiedad de la tierra concedida por dotación o restitución dejó de pertenecer al Estado o al régimen de propiedad privada del cual fue afectado.

Se adiciona también a la fracción VII, por lo menos en términos de lo que en teoría la reforma establece, la protección a la integridad territorial de la propiedad indígena; así como el reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal, permitiendo esta última disposición (según lo

que ha sido oficialmente afirmado), poner fin al grave conflicto de inseguridad jurídica que privaba en el campo, debido a la existencia de actividades ilegales, que eran sin embargo, en muchas ocasiones, la única alternativa de subsistencia que quedaba para la población rural; así, a raíz de la reforma, (según se ha dicho) se abre el camino para la adopción por parte de ejidatarios y comunidades, de las condiciones más convenientes para el aprovechamiento de sus recursos productivos, mediante el uso asociado de sus parcelas y tierras comunales, o la celebración de contratos diversos, como los de mediería, aparcería, arrendamiento y explotación directa por terceros, pero en todo momento, observándose dichas actividades en un marco de legalidad y seguridad jurídica para todos.

En adición a lo anterior, cabe mencionar que con la reforma se individualiza la titularidad de la parcela y las facultades de su disposición, reconociéndose así mismo, en favor de la familia inmediata, el llamado derecho del tanto para adquirir en caso de enajenación; desapareciendo con esto los problemas derivados de los reclamos que solicitaban la adjudicación de derechos agrarios, motivo de discordia entre los ejidatarios y sus familias.

Uno de los puntos más discutidos durante el proceso legislativo de aprobación a que fue sometido el proyecto de reformas, fue el relativo a la autorización, que finalmente se otorgó a los ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre sí y al núcleo de población ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria; la trascendencia de esta disposición radica en el hecho de que a partir de ella se abre para el ejidatario una doble posibilidad, consistente por una parte, en la permanencia del derecho parcelario dentro del régimen de propiedad social mediante el goce de una libertad ejidal interna, sujeta exclusivamente al respeto del derecho del tanto y de los requisitos internos de forma; planteándose por otra parte un nuevo camino al ejidatario, al permitirle la desincorporación de sus derechos respecto del régimen de propiedad social del núcleo de población, incorporándolos en su defecto, al régimen de propiedad privada, adquiriendo con ello el dominio pleno sobre los mismos (previo el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos, en orden a obtener la aprobación de la asamblea).

Cabe advertir, que de manera congruente con las limitaciones establecidas a la propiedad privada en materia de tenencia territorial, se señalaron límites a la concentración de la propiedad social, la cual, se estableció, no podrá ser superior al 5% de la superficie total del poblado, ni podrá exceder del tope máximo de 100 hectáreas de riego o equivalentes. Según versiones oficiales, esta disposición es un paso adelante en la obtención de certeza jurídica para el campo, al convalidar una serie de actividades que anteriormente se realizaban al margen de la ley, pero que ahora, no sólo gozan de plena legalidad, sino que además se traducen en beneficios para la población rural.

Con respecto a la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, se estableció que la misma continuaría, como única forma de constituir impositivamente la propiedad social. En relación al particular, el Dr. Isaías Rivera explica que ***“En este caso tal vez no resulta apropiado el uso de la palabra “afectación agraria”, ya que***

en su sentido estricto significa "devolver lo que se posee injustamente", que sería el caso en virtud de que dicha acción agraria procede siempre que se demuestre el tiempo y forma de despojo, por lo cual la devolución de lo despojado significa un acto de justicia" 21. Así pues, la propiedad privada será afectada en lo futuro, exclusivamente en aquellos casos en que corresponda restituirla a las comunidades indígenas.

TEXTO ANTERIOR DE LA FRACCIÓN VII

VII. Los núcleos de población, que de hecho y 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.

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

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias; 22

TEXTO REFORMADO DE LA FRACCIÓN VII

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

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

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y 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. Así mismo 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. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

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

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria; 23

E) En congruencia con la reforma realizada al párrafo tercero del artículo 27 a efecto de terminar con las acciones dotatorias y sus procedimientos, se derogaron en su totalidad las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI suprimiéndose con ello la dotación de tierras y el concepto de unidad individual de dotación.

Como ya se ha comentado en otras partes de éste trabajo, existen numerosos motivos que llevaron a tomar la decisión de dar por terminado el proceso de reparto masivo de la tierra, que históricamente resolvió grandes problemas de índole política y por supuesto social, permitiendo que el país pudiera acceder a una etapa de paz y tranquilidad, tras el cúmulo de largas y devastadoras luchas y revoluciones, vividas hasta ese entonces por el país.

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN X

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo; 24

Al derogarse las fracciones referidas fueron también suprimidas las disposiciones por virtud de las cuales se crearon la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales. No obstante lo anterior, esta reforma no implica necesariamente la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, en virtud de que ambos encuentran sustento jurídico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interno de la Secretaría en cuestión, respectivamente. Por otra parte, la desaparición de las Comisiones Agrarias Mixtas es congruente con la creación de los Tribunales Agrarios (previstos por la misma reforma), los cuales absorberán la carga de trabajo que las desaparecidas Comisiones les transfieran. Así mismo, al tenerse por concluido el reparto masivo de tierras, desapareció la razón que justificaba la existencia de los Comités Particulares Ejecutivos, anteriormente encargados de ejercer una función representativa durante los desahogos de expedientes de afectación; y por lo que toca al Comisariado Ejidal, es pertinente mencionar que éste continúa existiendo, en virtud de que la propia ley reglamentaria y el artículo tercero transitorio de la reforma lo

conservan como órgano representativo, administrador y ejecutor de los acuerdos de la asamblea.

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN XI

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

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fijen;
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen;
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios;
- e) Comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos; 25

Fueron suprimidos además, como consecuencia de la conclusión del reparto agrario: a) el procedimiento de dotación de tierras; b) la indemnización generada a favor de los propietarios perjudicados por los actos de afectación agraria; c) los ya innecesarios certificados de inafectabilidad; y d) el precepto relativo al amparo en materia agraria, que en lo sucesivo, procederá únicamente en contra de la acción de restitución, como medio de defensa en contra de las afectaciones agrarias, por parte de quienes cuenten con el correspondiente certificado de inafectabilidad.

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN XII

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

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se de posesión inmediata de las superficies que, que su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente; 26

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN XIII

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria; 27

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN XIV

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

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas; 28

TEXTO DEROGADO DE LA FRACCIÓN XVI

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias; 29

F) La fracción XV del artículo 27 fue también reformada, en primer término, mediante la expresión declarativa de "quedan prohibidos los latifundios", la cual se apoyó en otras disposiciones del mismo precepto, entre las cuales podemos mencionar las relativas a los límites de la pequeña propiedad, la supresión de las facultades de la autoridad para afectación de tierras y la ampliación de los tipos de cultivos especiales. La reforma otorga pleno reconocimiento y respeto a las actividades y trabajos realizados por el propietario en orden a mejorar la calidad de su tierra, imponiéndole únicamente la prohibición relativa al caso de que llegaren a excederse los límites en la transformación de la propiedad ganadera en agrícola.

TEXTO ANTERIOR DE LA FRACCIÓN XV

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

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

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

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

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

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley; 30

TEXTO REFORMADO DE LA FRACCIÓN XV

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

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

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

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

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

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

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora; 31

G) La nueva fracción XVII mantiene la facultad de las legislaturas de los estados para dictar sus leyes de fraccionamientos. Así el fraccionamiento de las excedencias y consecuente enajenación de las mismas mediante pública almoneda, constituyen la única sanción existente para el caso de violaciones a los límites establecidos, debiendo

verificarse en el plazo de un año si es en forma voluntaria, o bien, después de dicho plazo si es en rebeldía. Así mismo, esta fracción establece el derecho de preferencia para la adquisición de estas superficies y la facultad de las entidades federativas para legislar sobre la forma en que se procederá al fraccionamiento.

Así mismo, el último párrafo de esta nueva fracción faculta también a las legislaturas locales para organizar el patrimonio de familia, pues este concepto nace de la naturaleza del ejido cuando era inalienable, inembargable, intransmisible e inajenable por ser patrimonio familiar y de ahí se transfirió a los Códigos Civiles; ahora que el ejido ha cesado de tener estas características, también ha dejado de ser parte patrimonial familiar.

TEXTO ANTERIOR DE LA FRACCION XVII

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

- a) En cada estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida;
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes;
- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará este a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación;
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos a un tipo de interés que no exceda del 3% anual;
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir los Bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su Deuda Agraria;
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio;
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre las bases de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; y 32

TEXTO REFORMADO DE LA FRACCION XVII

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

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

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno; 33

H) Finalmente, la fracción XIX fue adicionada con dos párrafos, en el primero de los cuales se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Así mismo se estableció que para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituiría tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, constituyéndose así los Tribunales Superior Agrario y Unitarios Agrarios.

Así mismo, se crea un órgano para la procuración de la justicia agraria, a fin de transferirle la obligación de procurar que los principios procesales agrarios de defensa especial a favor de una clase desvalida, la campesina, sigan atendándose en los procedimientos agrarios que se tramiten ante los tribunales agrarios.

Por otra parte, resulta de gran relevancia el artículo tercero transitorio, ya que la Secretaría de la Reforma Agraria debería en virtud del mismo, enviar los expedientes que tenía en tramitación y en rezágo a los Tribunales Agrarios para su resolución final, cuando se encontraran en estado de resolución.

TEXTO ANTERIOR DE LA FRACCIÓN XIX

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

(Los siguientes dos párrafos anteriormente se encontraban en la fracción VII, y se reproducen nuevamente para efectos de la comparación).

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

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias; 34

TEXTO REFORMADO DE LA FRACCIÓN XIX

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

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. 35

5. LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA

ASPECTOS RELEVANTES

Podemos considerar dos períodos que se definen a partir de rasgos característicos: el que va del Plan de Ayala, la Ley Agraria de 1915 y el texto original del artículo 27 de la Constitución, hasta 1992, y el que se inicia en dicho año, con reformas profundas que determinan la apertura de una época diferente bajo nuevas instituciones, sustantivas y adjetivas, del Derecho Social Agrario.

Los datos unificadores en el primer periodo, se hallan en el reparto de la tierra, por una parte, y la reducción o el condicionamiento de los derechos de los campesinos, en aras de un designio tutelar, por la otra. Destaca la injerencia del Estado en las decisiones colectivas e individuales a propósito de la tenencia, la explotación y la defensa de la tierra. Probablemente cabría agregar otro componente que se alza a partir de aquella reducción de derechos: la preferencia por los sistemas ejidal y comunal, que llegan a ser inalterables. Son estos, entonces, los elementos identificadores de la reforma agraria hasta 1992, que a su vez se enlazan claramente con algunas de las propuestas del nuevo Estado Social que sucedió al Estado espectador y policía.

Ahora bien, los datos unificadores del segundo período, tienen precisamente un signo contrario a los dominantes en el primero. En efecto, cesó el reparto de la tierra -que fue la bandera tradicional de la reforma agraria-

Al tropezar el propósito político distribuidor de la tierra con la realidad demográfica, agrícola y económica, cesó la posibilidad de mantener en manos del Ejecutivo, la solución final de las peticiones dotatorias de tierra; fue así preciso que se aceptara la nueva circunstancia y, con ella, la desaparición del Ejecutivo como "Suprema autoridad agraria" y aparición, en su lugar, de verdaderos tribunales. Concluyó así un período de solución política, y se abrió otro de solución jurídica, por fuerza cimentada en la ley.

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional de 1992 fue la expedición de una ley reglamentaria de los nuevos y renovados principios que rigen la conformación de la rama jurídica que se ha denominado como "el nuevo derecho agrario". Este dispositivo legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria. Así pues, a efecto de esclarecer, aunque sea de manera escueta el sentido y orientación de dicha ley, procederé a abordar brevemente los principales conceptos que en ella se manejan:

Ejidatario es todo hombre o mujer titular de derechos ejidales. Comunero lo es respecto de derechos comunales, así pues, el ejidatario lo es por el hecho de formar parte de un núcleo de población ejidal y ser titular del o de los derechos que el mismo le confiere. El comunero goza de dicha calidad por pertenecer al núcleo bajo el régimen comunal, detentando las prerrogativas que por tal motivo le corresponden.

En cuanto a la capacidad agraria individual, cabe decir que esta se adquiere cuando se satisfacen los requisitos que la ley y las disposiciones internas de los ejidos y comunidades establecen y que permiten ser sujeto de derechos agrarios individuales, tratándose de personas físicas. Hemos de entender que dichos requisitos deberán estar presentes como elemento existencial para los núcleos de población; esto es, que tienen que ser satisfechos antes de la constitución del ejido y comunidad, debiendo además conservarse para evitar la pérdida de dicho carácter.

"La nueva legislación agraria significó un cambio radical, ya que el reconocimiento de la capacidad agraria individual depende de la ley y de la decisión colectiva de los ejidatarios, porque serán estos quienes señalarán los requisitos que consideren necesarios para admitir nuevos miembros de acuerdo con su realidad y circunstancias en sus reglamentos interiores. La ley señala requisitos específicos, básicos e indispensables, mientras que los acordados por el ejido tienen carácter secundario" 36.

Son derechos agrarios individuales, aquellos cuyo ejercicio corresponde a los ejidatarios, de conformidad con el artículo 12 de la Ley. Cabe afirmar así mismo, a efecto de evitar confusiones respecto de los bienes materia de derechos agrarios, que los derechos agrarios se conforman como mínimo por dos elementos disfrutables en forma independiente uno del otro: el solar urbano, la parcela y las tierras de uso común, cuando existan.

Así mismo, la Ley agraria aborda entre otros puntos, aquellos relativos a la adquisición y acreditación, así como a la pérdida de la calidad de ejidatario, cesión de derechos parcelarios y de uso común, renuncia de derechos agrarios, prescripción adquisitiva, el uso, disfrute y disposición de la parcela y de las tierras de uso común, el derecho de sucesión, así como los derechos relativos a la figura de avecindados y posesionarios.

La creación de una nueva etapa en el derecho agrario a raíz de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, que actualiza e incorpora nuevos elementos que permiten el ejercicio de los conceptos fundamentales de la materia procesal,

establecen el fundamento para la constitución de una rama específica que regula la acción, la jurisdicción y el proceso agrario, denominada derecho procesal agrario.

Las modificaciones de 1992 instituyeron unos tribunales agrarios, integrados por magistrados, a los que se inviste con autonomía y plena jurisdicción. Por ende, esos órganos se hallan fuera de cualquier vinculación jerárquica, así sea solamente administrativa, con respecto a las autoridades jurisdiccionales de cualquier fuero y a las autoridades administrativas agrarias. Estos tribunales están compuestos por el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios.

Los tribunales agrarios cuentan con las diversas potestades que integran, genéricamente, la atribución jurisdiccional perfecta: conocen de las controversias, llaman ante sí a los contendientes, se valen de la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, resuelven el litigio con la autoridad del Estado mismo y ejecutan sus sentencias.

Por lo que hace a la competencia material natural y carácter expansivo de los tribunales agrarios, cabe decir en términos generales, que los asuntos del campo quedaron primero sujetos a la justicia ordinaria; luego, replanteada la cuestión agraria como un tema del nuevo Derecho y de la nueva sociedad que la Revolución Mexicana quiso construir, los asuntos de ese carácter fueron reconducidos a la competencia de autoridades administrativas; y después han llegado a los estrados de una justicia especializada cuyas fronteras se localizan en la Constitución y en las leyes que de ésta derivan.

El artículo 163 de la Ley Agraria, establece: "son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley". , sin embargo, afirma el maestro Sergio García Ramírez que es preciso ir a la serie de disposiciones legales específicas acerca de la competencia de los tribunales, que se concentran en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde figura la lista de extremos para el desempeño de la atribución cognitiva de los órganos mencionados.

Las reformas de 1993 a los ordenamientos agrarios, dieron un buen paso adelante en el reconocimiento de la especificidad de los tribunales agrarios y del proceso que ante éstos se sigue, y que por ello militan en favor del carácter social del Derecho Agrario.

Finalmente y por lo que toca a los principios procesales contenidos en la Ley Agraria, cabe afirmar que al igual que al igual que la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Agraria en Vigor reproduce en su articulado los principios procesales establecidos en la Constitución; así en el título décimo relativo a la justicia agraria, se pueden identificar los principios que rigen el juicio agrario.

Principio de Oralidad y escrituración: puede considerarse un procedimiento mixto, ya que admite ambos, pero en ocasiones exige la escrituración. a.a. 164, 170, 178 y 185 L.A.

Principio de inmediatez: se exige la cercanía del juzgador a las justificables y a todo el procedimiento. a.a. 180, 185 y 192 L.A.

Principio inquisitivo: Que permite al juzgador ordenar y desahogar todas las diligencias que considere necesarias para el mejor conocimiento de la verdad. a.a. 185 fracc. IV, 186 y 187 L.A.

Finalmente, se admite la posibilidad de la autocomparición en cualquier fase del procedimiento. a. 185 fracc. VI L.A.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES PERSONALES

He considerado pertinente incluir en esta parte del trabajo una breve opinión que resuma mi sentir personal con relación a dos puntos importantes:

- las reformas comentadas al artículo 27.
- los efectos y consecuencias que las mismas han surtido a ocho años de su realización.

Así pues, creo que las reformas comentadas tuvieron en su momento, y más allá de cualquier otro interés manipulable en la realización de las mismas, un verdadero origen o motivación en la realidad agraria nacional, pues tal y como fue manejado en la exposición de motivos respectiva, "el problema no era ya el mismo del pasado, las situaciones y circunstancias habían cambiado, y en dicha medida era indudablemente necesario que las respuestas o soluciones aportadas atendiesen a retos de actualidad, con plena conciencia de nuestra memoria histórica, pero al mismo tiempo con miras al futuro".

De igual manera fueron señalados una serie de motivos que apuntaban hacia la urgente necesidad de la reforma, y que efectivamente constituían realidades innegables por las que atravezaba y lamentablemente sigue atravezando el sector agrario nacional, y entre las que se hizo alusión a las siguientes:

La urbanización de la población como contraparte del proceso de industrialización; la desproporción entre la ya de por sí baja población rural y su aún más baja participación en el producto; la consecuente deficiencia en la distribución del ingreso entre los diferentes sectores de la economía; el minifundismo, aunado a la serie de restricciones existentes en detrimento de la autonomía y de la capacidad de organización y asociación estable; el estancamiento técnico; la producción insuficiente y baja productividad; las desfavorables relaciones de intercambio y, por supuesto, las deplorables condiciones de vida en el campo, fueron entre otras, las circunstancias consideradas imperantes en el ámbito del agro mexicano; advirtiéndose, por otra parte, una serie de preocupantes consecuencias, como resultado de la grave problemática aludida, y entre las que destacaron: la inexistencia de alicientes para procurar la inversión de capitales en las actividades agropecuarias del país, la falta de certeza respecto a toda forma de tenencia de la tierra; la baja rentabilidad de muchos cultivos

mantenidos precariamente mediante subsidios y apoyos, como resultado del estancamiento en los rendimientos, a causa de la escasa inversión en las actividades agropecuarias, y la falta de procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

Particularmente creo que la reforma realizada al artículo 27, fue en términos generales acertada, en el sentido de que la situación del agro nacional así lo demandaba, aunque mi opinión dista mucho de estar de acuerdo con la necesidad de que la reforma buscara la incursión de nuestro país en los esquemas de desarrollo internacionales.

Considero pues, que de manera lógica y natural todo fenómeno, así sea de índole jurídico, económico o social, debe involucrar un cierto período de gestación o maduración que le permita dar a luz, pero siempre tras una etapa de formación y fortalecimiento, y en este mismo sentido creo que la reforma comentada debió haber respondido a la urgente necesidad de fortalecer y apoyar al agro mexicano por sí mismo, y más allá de cualquier presión o influencia externa, de manera tal que al paso del tiempo la salud y el bienestar agrario nacional pudiera constituirse en vía o punto de apoyo idóneo para el desarrollo y fomento de otras áreas de nuestra economía.

Ahora bien, aunque en términos generales y desde mi punto de vista la reforma realizada fue acertada en la letra, nos encontramos ya a más de ocho años de distancia de su publicación, y considero que ese periodo de tiempo nos marca la pauta para evaluar con mayor rango de apoyo en la realidad, cuales han sido los resultados obtenidos.

Así pues me permitiré esgrimir a continuación mi percepción al respecto, con base en los pocos elementos que tengo al alcance, pues como es bien sabido, la realidad teórica y conceptual que puede encontrarse en bibliografía diversa, dista mucho de aquella que es vivida por millones de personas en el campo mexicano.

En primer lugar, y a pesar de lo aventurado que pueda parecer, considero importante señalar que es mi particular punto de vista el que las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria, dejan mucho que desear en el cumplimiento de los objetivos con base en los cuales fueron proyectadas, y basta para ello llevar a cabo un somero análisis de los motivos esgrimidos para la realización de las mismas, valorándolos frente a las circunstancias actuales a ocho años de distancia, siendo a todas vistas fácil deducir que la situación no ha cambiado mucho.

Pienso por ejemplo que, en aquellos casos donde se ha efectuado un proceso de desincorporación de la tierra, del régimen de propiedad social, para convertirse en propiedad privada, el antiguo propietario de la tierra, esto es, el ejidatario, se ha visto poco favorecido frente a dichas negociaciones, quedando aún más desprotegido que antes pues ahora no goza ni siquiera del beneficio de tener una tierra cultivable para él y su familia. A manera de ejemplo me permitiré citar el caso de la propiedad social aledaña a los grandes centros de concentración urbana y ciudades de crecimiento medio del país, en donde frente a la necesidad de tierra disponible para el desarrollo normal y adecuado de las ciudades, mediante la absorción por las mismas de los ejidos

conurbados, el único beneficio ha sido para las corporaciones inmobiliarias intervinientes, y no así para los antiguos ejidatarios, quienes carecen de los criterios suficientes para negociar la venta de sus tierras en forma tal que pueda traducirse en mayor provecho y utilidad para ellos.

Otro punto importante que viene a colación aquí, es el hecho de que las instituciones creadas para la asesoría del sector (Procuraduría Agraria, RAN) tampoco han funcionado de manera adecuada ni han constituido una verdadera representación social, o por lo menos cabría decir que falta mucho por lograr en este sentido, pues como he mencionado en el párrafo inmediato anterior, ejidatarios y campesinos carecen de la cultura e información suficiente que les permita la adecuada y justa defensa de sus derechos. Lo mismo sucede en lo tocante a la impartición de justicia agraria en donde puede adivinarse que al igual que en las demás áreas que involucran la impartición de justicia en nuestro país, las corruptelas, las prácticas turbias y el burocratismo no han podido ser aún erradicados del todo, constituyendo esto un verdadero problema para el sector y para el país en general.

En cuanto al desarrollo de programas de orden económico en el ámbito de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, los resultados tampoco han sido alagueños, lo cual no resulta extraño si comprendemos que no existen proyectos de apoyo acentados en la realidad del agro nacional.

Pienso que debemos pugnar por erradicar la suplantación en ramos tan delicados como el del campo, y me refiero con ello a que el estudio, el análisis, las propuestas, y las decisiones deben ser llevadas a cabo por gente verdaderamente capacitada que conozca las realidades y necesidades del país, y no solo en términos económicos y políticos, sino con verdadera conciencia social del problema que se pretende resolver, tomando en cuenta que para la buena marcha y resultado de cualquier programa o proyecto que en el ámbito agrario se pretenda poner en práctica es indispensable la participación real del actor principal que es el hombre del campo mexicano, el campesino.

INDICE DE CITAS CONTENIDAS EN EL CAPITULO CUATRO

1. José Luis Calva, La disputa por la tierra, Fontamara, México, 1993, pp. 74 y 75.
2. Ibidem, p. 77.
3. Ibidem, pp. 78 a 81
4. Martha Chávez Padrón, El derecho agrario en México, Porrúa, México, 1997, pp. 285-288.
5. Ibidem, p. 284.
6. Mario Ruiz Massieu, Nuevo sistema jurídico agrario, Porrúa, México, 1993, p. 132.
7. Ibidem, p. 133.
8. Ibidem, p. 140.
9. Ibidem, p. 143.
10. Ibidem, p. 146.
11. Ibidem, p. 152.
12. Ibidem, p. 155.
13. Ibidem, p. 158.
14. Ibidem, 219 y 220.
15. Ibidem, 219 y 220.
16. Ibidem, p. 227.
17. Ibidem, p. 227.
18. Martha Chávez Padrón, op. cit., p. 289.
19. Mario Ruiz Massieu, op. cit., p. 228.
20. Ibidem, p. 228.
21. Isaias Rivera Rodríguez, El nuevo derecho agrario mexicano, Mc Graw Hill, México, 1988, p. 84.
22. Mario Ruiz Massieu, op. cit., pp. 229 y 231.
23. Ibidem, pp. 229-231.
24. Ibidem, pp. 233 y 234
25. Ibidem, p. 234.
26. Ibidem, p. 235.

27. *Ibidem*, pp. 235 y 236.
28. *Ibidem*, p. 236.
29. *Ibidem*, p. 238.
30. *Ibidem*, pp. 236-238.
31. *Ibidem*, pp. 236-238.
32. *Ibidem*, pp. 238-240.
33. *Ibidem*, pp. 238 y 239.
34. *Ibidem*, pp. 240 y 241.
35. *Ibidem*, pp. 240 y 241.
36. Isaias Rivera Rodríguez, *op. cit.*, p. 122.

CONCLUSIONES

I. En primer término y concretamente por lo que hace al desarrollo del primer capítulo del presente trabajo, hemos podido establecer y esclarecer una serie de conceptos jurídicos y, al mismo tiempo, esbozar un escueto análisis de índole histórico, correspondiente a la legislación agraria expedida por los primeros gobiernos del México Independiente; en virtud de lo cual, ha sido necesario realizar un esfuerzo por mantener un panorama general o visión de conjunto respecto de todo lo explicado, encontrándonos así, frente a la tarea de hilar o amalgamar los elementos, buscando obtener una adecuada y equilibrada síntesis de los mismos, que nos sirva de base o punto de apoyo en el desarrollo subsecuente del trabajo.

Hemos recapitulado así pues, sobre algunas cuestiones que aquí han sido explicadas y, que en términos generales pueden resumirse en la comprensión de que, la progresiva evolución en el tratamiento de la propiedad rústica y de toda la regulación relativa al ámbito del agro nacional, se ha ido plasmando y reformando a través del tiempo, dando lugar en el devenir histórico, al desarrollo paulatino del derecho agrario, como parte del sistema jurídico mexicano, encontrando éste último, su referencia final de vigencia, validez y coercitividad en la soberanía y autonomía del Estado de derecho a cuyo amparo vivimos, en este mismo orden de ideas, es el Estado mexicano quien en última instancia regula y controla la propiedad rústica y en general marca la pauta para el desarrollo del sector agrario en nuestro país.

Ahora bien, a través de las llamadas Leyes de Colonización, cuyo estudio hemos abordado, resulta fácil deducir cuales fueron las directrices que definieron y orientaron el rumbo de los criterios y políticas legislativas, así como el curso de las diversas acciones adoptadas por los primeros gobiernos del México Independiente, frente a la tan grave y delicada problemática de carácter político y social que en el ámbito agrario atravesaba el país, como resultado de los estragos que el injusto sistema de castas y la exacerbada desigualdad en materia de propiedad y tenencia de la tierra, habían ocasionado en el pueblo mexicano durante tres siglos de dominio español.

En efecto, los primeros gobiernos del propiamente dicho "Estado mexicano", pretendieron, como ya lo hemos visto en su momento, solucionar la cuestión agraria que el país atravesaba, mediante la expedición de un conjunto de leyes, así como de una serie de ordenamientos de carácter administrativo de derecho público, (decretos, órdenes y circulares, etc.) emitidos con el propósito de proveer soluciones al conflicto agrario que formaba parte de la realidad de ese tiempo; sin embargo, la regulación agraria correspondiente a dicha época, careció por completo de lo que podríamos llamar "conciencia social", y con esto me refiero a una conciencia real, respecto del problema de fondo, motivo por el cual, lejos de proponer vías efectivas de solución que fueran proporcionales a la gravedad de la cuestión, el derecho agrario de ese tiempo se extravió, por una parte, en el juego de una serie de intereses de carácter económico y político, representados por las clases pudientes de la época, (conformadas básicamente, como ya lo hemos analizado, por los grandes latifundistas y por el clero político militante); y por otro lado, enfocó erróneamente sus esfuerzos a la tarea de

fomentar la colonización de las regiones menos pobladas del territorio nacional, para lo cual se propuso incentivar el ingreso de extranjeros al país, creyendo que sería ésta una forma de elevar el nivel cultural de la población indígena, sin contemplar que el indio mexicano había vivido durante casi tres siglos, bajo el yugo y la opresión absoluta de colonizadores europeos, padeciendo de condiciones miserables de vida, ante la injusta y desproporcionada distribución de la propiedad y la tenencia de la tierra, donde una gran masa constituida por la extensa población rural, era víctima de la explotación y el desamparo absoluto, y donde así mismo, era un pequeño grupo el que detentaba prácticamente toda la riqueza y la propiedad raíz de la nación.

Cabe así mismo, hacer una breve referencia conclusiva, derivada igualmente de nuestro primer capítulo, respecto del planteamiento relativo a la interrogante consistente en cuestionar, si nuestro derecho agrario surgió con características específicas que pudieran determinar su inclusión dentro de alguna de las clasificaciones del cuadro general del derecho, (más concretamente con relación a la ya explicada tesis tricotómica del mismo, que divide el estudio de las normas jurídicas en normas de derecho privado, público y social); o si por lo menos tuvo mayor afinidad con alguna de ellas. Así pues, me atrevo a concluir sobre el particular, afirmando que el derecho agrario elaborado en México, durante las primeras décadas del siglo XIX, fue en términos generales un derecho de corte eminentemente administrativo y consecuentemente público.

Así pues, es evidente que el primer derecho agrario del México independiente, distaba por completo de ser una normatividad de corte social y, por otra parte, resultaba imposible, por la naturaleza misma de la materia, y por la trascendencia que ésta tenía dentro de la vida nacional, que fuese un campo reservado a la libre actividad de los particulares, sin que en él observare influencia alguna la intervención del Estado con su imperium o poder de mando, siendo ésta, razón suficiente para que el derecho agrario surgiera y se desarrollara en México, a través de leyes y diversos ordenamientos de carácter administrativo, como los decretos, ordenes y circulares que han sido ya analizados con anterioridad y, a través de los cuales, el Estado mexicano afirmó su postura como autoridad reguladora de las diversas políticas que a nivel nacional fueron adoptadas en torno a la cuestión agraria, reservándose en todo momento, como es evidente, la última palabra en la materia.

II. Permitiéndome ahora concluir lo propio, con respecto al segundo capítulo del presente trabajo de tesis, considero pertinente reconsiderar ahora algunos aspectos relevantes, entre los cuales cabe mencionar como hacia 1856, la llamada Ley de Desamortización, y posteriormente la Constitución General de 1857, ordenaron el reparto y titulación en propiedad privada de las tierras comunales de los pueblos y prescribieron la propiedad agraria comunal (si bien la primera Ley exceptuó ambiguamente de esta disposición a los ejidos de los pueblos, la segunda privó a éstos de personalidad jurídica para defenderlos en juicio). En las comunidades donde se efectuaron los repartos, los campesinos terminaron enajenando individualmente sus lotes a favor de las haciendas; donde no se efectuaron los repartos, los pueblos

quedaron a merced de los latifundistas que denunciaban la existencia de esos predios comunes para que les fueran adjudicados en términos de la Ley de junio de 1856, la cual estatuyó la preferencia de los denunciantes para adquirir las tierras de las corporaciones.

Cabe considerar así mismo, tal y como lo menciona el maestro José Luis Calva que no fue sino hasta la época porfiriana, y sobre todo durante el período que el historiador Francois Xavier Guerra identifica con el "Neoliberalismo de los científicos", cuando se produjo realmente la verdadera avalancha de las haciendas sobre las tierras de los pueblos, al amparo ciertamente de la Ley de Desamortización y del artículo 27 de la constitución de 1857; pero, sobre todo, al amparo de las leyes porfiristas de Colonización y de Baldíos.

Así mismo, refiere el maestro José Luis Calva que los "científicos" estaban fanáticamente persuadidos de la infalibilidad de los principios de liberalismo europeo y, tecnócratas insensibles, se propusieron aplicarlos con mano dura, argumentando, desde luego, el engrandecimiento de la nación como finalidad suprema.

Las leyes de la colonización expedidas en 1875 y 1883 fueron, bajo éstas directrices, el pretexto y al mismo tiempo el arma legal de una tremenda campaña de depredación de las tierras de los pueblos; y la Ley de 1894 sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos condujo hasta el extremo de la brutal campaña depredadora.

Esta última Ley recordaba que artículo 27 de la Constitución seguía estando en vigor, que subsistía la prohibición de capacidad jurídica impuesta a las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces, e indicaba que continuaría el señalamiento, fraccionamiento en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formasen ejidos y de los excedentes del fondo legal, cuando no se hubieran hecho esas operaciones.

Siendo éste el estado de las cosas, la consecuencia inevitable fue el despliegue de un enorme proceso de depredación de las tierras de las comunidades campesinas, arrasando de paso con numerosas pequeñas propiedades privadas. Por otra parte, las comisiones deslindadoras se encargaron de validar en tierras comunales apropiaciones de facto por parte de las haciendas; y adjudicaron a las compañías deslindadoras, como pago a sus trabajos de deslinde o como ventas, grandes extensiones de tierras comunes de los pueblos, declaradas tierras baldías o nacionales.

Cuando Francisco I. Madero convocó a la Revolución prometiendo a los campesinos la restitución de las tierras de que fueron despojados por la aplicación de la Ley de Baldíos, la irrupción violenta de éstos en el escenario político nacional no se hizo esperar. El abuso indiscriminado de las haciendas sobre las tierras de las comunidades, encendió los ánimos campesinos y recrudeció el estallamiento de las revueltas agrarias.

III. Pasos más adelante en el desarrollo de nuestra investigación, ya adentrados en el estudio del tercer capítulo de este trabajo, hemos podido observar como el llamado "Estado Social de Derecho", constituyó una figura filosófico – jurídico – política, que surgió como consecuencia lógica y esperada, frente a los estragos y problemas de hondo raigambre social, que se presentaron en muy diversos países, como resultado de la política liberal – burguesa, adoptada en gran parte de la comunidad mundial.

Hemos así mismo analizado la situación existente en México tras largos años de vigencia de un régimen liberal – individualista, y hemos, por supuesto, hecho especial hincapié en los resultados acarreados tras la aplicación de un sistema legal agrario por completo erróneo y falto de conciencia respecto de la grave crisis que el deficiente sistema jurídico existente en materia agraria, había provocado en el enorme sector campesino de nuestro país.

Evidentemente, sabemos que todas las presiones y reclamos sociales provocados por la situación existente en el país, desde que él mismo obtuvo su independencia, desembocaron en las luchas revolucionarias de principios del siglo XX, condensándose en el artículo 27 de la Constitución de 1917, donde el Constituyente mismo se vio imposibilitado para seguir por más tiempo prestando oídos sordos a las demandas sociales, concretamente del sector agrario nacional. Así pues, la creación de un Estado Social de Derecho en México, fue labor del Constituyente de 1917, quien elevó a rango constitucional la llamada "propiedad social", dando con esto un giro total al tradicional concepto romano de la propiedad que hasta ese entonces había sido observado por los diversos regímenes jurídicos adoptados en las diferentes etapas de la historia de México.

La concepción y creación del citado artículo 27 de nuestra Constitución, sería el punto de partida para la realización del largo proceso de reforma agraria que viviría nuestro país, y que independientemente de todas las deficiencias e irregularidades que pudieron existir en el desarrollo de la misma, trajeron también nuevos días de paz, tras muy largos tiempos de revueltas sociales, de injusticia y de miseria para la gente del campo mexicano.

Considero que es válido como muchos lo han hecho, el poner en tela de juicio la necesidad de la vigencia de un régimen social que viera por las clases desvalidas (principalmente los sectores obrero y campesino) que constituyen la inmensa mayoría de la población nacional, sin embargo, creo también que independientemente de cualquier crítica que pueda hacerse a la aplicación de las políticas de gobierno de tendencia social y proteccionista en nuestro país, debemos ser conscientes de que dichas políticas de gobierno, (que obviamente se desprenden de un marco jurídico constitucional, base y fundamento de las mismas) fueron el resultado o la respuesta natural e inevitable a los reclamos de grandes sectores de la sociedad, insatisfechos y lastimados por la miseria e injusticia y por la extrema desproporción existente en la distribución de la riqueza y de la propiedad, sin contar con la aplicación de un sistema jurídico que los dejaba en el más grande de los desamparos y que lejos de proveer libertad, igualdad y justicia para todos los mexicanos, acentuaba cada día más las

diferencias entre una y otra clase, haciendo a los ricos más ricos, y confinando a los pobres a la miseria extrema y el desamparo absoluto.

En adición a lo anterior, me he permitido hacer mención de la postura de la Iglesia, y de la Doctrina Social de la misma, cuyo contenido ha tenido en mi opinión, una influencia innegable no sólo en la conformación del derecho social en nuestro país, sino en todos aquellos países que en algún momento de su historia han adoptado dicha postura ideológica de corte social, como régimen jurídico y política de gobierno.

IV. Con posterioridad al análisis de todas estas cuestiones, e independientemente de los muy diversos acontecimientos que en opinión de diferentes autores han sido apuntados como antecedentes, y más aún, como causas posibles de las reformas efectuadas en materia agraria al artículo 27 constitucional, en el año de 1992, es mi opinión personal, llegadas las cosas a este punto, que el único hecho indudable e indiscutible es que la reforma realizada al artículo 27 de nuestra Ley Suprema, mediante el Decreto publicado en El Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de enero de 1992, tiene, como es evidente suponer, implicaciones de gran trascendencia en el ámbito del derecho agrario mexicano, al derivarse de la misma, el nacimiento de una nueva etapa para en la legislación agraria de nuestro país.

Durante el periodo de tiempo transcurrido desde 1915, (en que fue expedida en México la primera ley agraria propiamente dicha) hasta el año de 1970, se llevó a cabo la primera fase de la Reforma Agraria, donde se enfatizó el interés del Estado en la realización del proceso de reparto masivo de la tierra, trasladándose dicho interés durante la década de los setentas, y más concretamente a raíz de las reformas y adiciones efectuadas al artículo 27 en virtud del Decreto publicado el 3 de febrero de 1983, a una segunda fase de organización productiva del campo, mediante la introducción del concepto de "desarrollo rural integral", cuya implementación estuvo a cargo del Estado por conducto de las autoridades agrarias, hasta antes de la reforma de 1992.

Considero innecesario recapitular ahora sobre las reformas que concretamente fueron efectuadas al artículo 27, pues las mismas han sido ya abordadas, estudiadas y analizadas en su oportunidad, habiéndose así mismo realizado una breve referencia a la nueva Ley Agraria, como la consecuencia inmediata que dichas reformas han implicado en el ámbito jurídico agrario, señalando nuevas direcciones y objetivos para esta rama del derecho en nuestro país.

Finalmente, quiero agregar algunas consideraciones personales relativas al Derecho agrario, como derecho social, empezando por afirmar que si el Derecho social se caracteriza por un propósito tutelar de ciertos grupos y un tratamiento desigual de los efectivamente desiguales, entonces, el derecho agrario de nuestros días, sigue conservando, en cierta medida, la cualidad de ser un orden jurídico encaminado o enfocado a la corriente social del Derecho.

Como es la tendencia natural de todas las cosas, el Derecho agrario como derecho social, se encuentra en el camino del cambio y la transformación como condición necesaria que le permita adaptarse a las realidades y exigencias que le son propias; esto determina pues, que el Derecho agrario mexicano siga considerándose hoy día, una manifestación del llamado Derecho social, siendo innegable sin embargo, el hecho de que gran parte de su perfil y muchas de sus características hayan sido, y muy probablemente seguirán siendo modificadas en extremos de gran relevancia.

Bibliografía

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Porrúa, México, 1990.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa, México, 1994.

COLE, G.D.H.. La organización Política. Fondo de Cultura económica, México, 1979.

LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho agrario mexicano. Porrúa, México, 1996.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El derecho agrario en México. Porrúa, México, 1997.

ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. El derecho social y los derechos sociales de los mexicanos. Porrúa, México, 1982.

TENA RAMIREZ, Felipe. Las leyes fundamentales de México. Porrúa, México, 1983.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El problema agrario de México. Porrúa, México, 1985.

DE LA CUEVA, Mario, en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo II. Publicaciones de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1958.

RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

NORIEGA CANTU, Alfonso. Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. Facultad de Derecho e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

BÚRGOA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Porrúa, México, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. Porrúa, México, 1996.

RIVERA RODRIGUEZ, Isaías. El nuevo derecho agrario mexicano. Editorial McGraw-Hill, México, 1998.

León XIII, Rerum Novarum, 1891, en Doctrina social de la Iglesia. Ediciones Paulinas, México, 1997.

CALVA, José Luis. La Disputa por la tierra. Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1993.

RUIZ MASSIEU, Mario. Nuevo sistema jurídico agrario. Porrúa, México, 1993.

FORSTHOFF, Ernst. El Estado Social. Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1986.

OLIVAS, Enrique. Problemas de legitimación en el Estado social. Editorial Trotta, Madrid, 1991.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Fundamentos y características del proceso agrario. Cuadernos de justicia agraria, No. 1. Publicaciones del Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Algunos aspectos relevantes de la competencia en materia agraria. Cuadernos de justicia agraria, No. 2. Publicaciones del Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

Ley agraria. Porrúa, México, 1998.