

2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CUAUTITLÁN

“EL EJIDO EN MÉXICO, SUS
ORÍGENES Y SITUACIÓN
ACTUAL”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
INGENIERO AGRÍCOLA
P R E S E N T A N :
MARÍA ELENA ARAIZA AVIÑA
MARÍA ANTONIETA VILLEGAS SILVA

ASESOR: I. A. EDGAR ORNELAS DÍAZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUAUTITLÁN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO 2002



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.

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO
DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLAN
P R E S E N T E

ATN: Q. Ma. del Carmen García Mijares
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS:

El cido en México, sus orígenes y situación actual.

que presenta la pasante: María Elena Arcega Arcega
con número de cuenta: 8043155-0 para obtener el título de:
Ingeniera Agrícola

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cuautitlán Izcalli, Méx. a 30 de noviembre de 2001

PRESIDENTE Lic. Juan Espinosa Fernández

VOCAL Lic. José Luis Tebar Alcaría

SECRETARIO Ing. Edgar Ornelas Pérez

PRIMER SUPLENTE Ing. Gustavo Mercado Sánchez

SEGUNDO SUPLENTE Ing. Javier Carrillo Salazar

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES



ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES CUAUTITLAN

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO
DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLAN
P R E S E N T E

ATN: Q. Ma. del Carmen ~~Alfaro~~ ^{Mijares}
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS:

El estado en México, sus orígenes u situación actual

que presenta la pasante: María Antonieta Velázquez Silva
con número de cuenta: 7546888-9 para obtener el título de:
Ingeniera Agrícola

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cuatitlán Izcalli, Méx. a 30 de noviembre de 2001

PRESIDENTE Lic. Juan Espinoza Hernández

VOCAL Lic. José Luis Tobias Alegría

SECRETARIO Lic. Edgar Ornelas Díaz

PRIMER SUPLENTE Lic. Gustavo Mercado Mancera

SEGUNDO SUPLENTE Lic. Javier Carrillo Salazar

AGRADECIMIENTOS

Ambas agradecemos profundamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por la formación, no sólo académica, sino por la manera de ver y enfrentar la vida profesional. También, queremos agradecer a los integrantes del Jurado, por el tiempo y atención que brindaron a la revisión de este trabajo.

DEDICATORIAS

María Elena Araiza Aviña:

A mis padres, María del Socorro y Efren, por ser ejemplo de vida, los amo.

A mis hermanos y sobrinos, por la enorme solidaridad que los caracteriza.

A mi esposo, Jaime Eloy, compañero entrañable, te amo.

A mi hija, Victoria Daniela, parte fundamental de mi vida.

A mis amigos, no son muchos, pero sí los mejores.

María Antonieta Villegas Silva:

A mis padres, Jesús y Bertha, gracias por todo, se las debía, con muchísimo amor y admiración.

A mis hermanos, los adoro.

A los sobrinos, porque mejoraron la familia, si esto era posible.

A mis amigos, todos ellos, que también son mi familia.

A Arturo Warman, mi jefe histórico.

A Pablo, mi hijo, lo mejor que me ha pasado.

ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	3
1.1. OBJETIVOS	5
II. METODOLOGÍA	6
III. ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO	
3.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA	8
3.2. ÉPOCA COLONIAL	8
3.3. LA INDEPENDENCIA	11
3.4. EL PORFIRIATO	15
3.5. LA REVOLUCIÓN	17
IV. CONSOLIDACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO AGRARIO	
4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917	21
4.2. LEY DE EJIDOS DE 1920	22
4.3. REGLAMENTO AGRARIO DE 1922	23
4.4. LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 1925	24
4.5. LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 1927	25
4.6. CÓDIGO AGRARIO DE 1934	26
4.7. CÓDIGO AGRARIO DE 1940	27
4.8. CÓDIGO AGRARIO DE 1942	28
4.9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	29

PÁGINA

V. CONCLUSIÓN DEL REPARTO AGRARIO. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1992	37
VI. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR AGRARIO	
6.1. LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	55
6.2. LA PROCURADURÍA AGRARIA	55
6.3. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL	61
6.4. LOS TRIBUNALES AGRARIOS	64
VII. ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL EJIDO	68
VIII. CONCLUSIONES	81
IX. BIBLIOGRAFÍA	84

I. INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XX, la insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad, así como la violencia de los órganos de represión del Estado, desencadenaron numerosas insurrecciones de carácter local, que culminaron con un estallido social sin precedentes.

La muchedumbre de campesinos sin tierra, se convirtió en uno de los principales protagonistas de la lucha armada revolucionaria. Esto es comprensible, si se considera que la estructura agraria del país a fines del porfiriato presentaba una enorme desigualdad: 8,431 hacendados, el 0.2% de la población rural, controlaban 113.800 millones de hectáreas del territorio nacional, mientras que el 91.3% no contaba con tierras.

Las demandas campesinas quedaron plasmadas en el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, el cual otorgó facultades extraordinarias al Estado para dictar medidas legislativas a favor de una distribución equitativa de la riqueza, estableciendo el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran indispensables, el derecho de pueblos, rancherías y comunidades de ser dotados de tierras y aguas, cuando carecieran de ello.

Estas consignas permitieron que se llevara a cabo un proceso redistributivo trascendental a lo largo de casi 80 años. El resultado, actualmente poco más del 50% de la superficie total del país, 100'696,841 hectáreas, corresponde a algún tipo de propiedad social.

A pesar de que México es ya un país eminentemente urbano, la minoritaria población campesina es sumamente importante por ser la propietaria de una extensa superficie del país.

¹ El porcentaje de población rural del país con respecto a la urbana ha tenido un constante decremento al pasar del 71.3% en 1910 al 28.7% en 1990.

El campo que hoy se conoce es resultado de las políticas de gobierno aplicadas en cada etapa de nuestra historia. Así, en el proyecto nacional del México posrevolucionario se concibió a la tierra dotada como un sustento familiar, cargado de fuertes limitaciones, con lo que se pretendió acabar con los latifundios y fomentar un sector de pequeñas explotaciones agrícolas.

En la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, se nombró oficialmente ejido a la tierra dotada a los pueblos. Muy pronto, el ejido se convirtió en instrumento eficaz de justicia social, no sólo por convertir a los campesinos en dueños de la tierra, sino porque se le protegió de manera cuidadosa. Entre otras cosas, se le concedieron prerrogativas especiales para la comercialización y distribución de sus productos, asistencia técnica, crédito suficiente, tasas de interés más bajas, establecimiento de centrales de maquinaria y cooperativas de consumo.

A lo largo del reparto agrario, la organización de los ejidatarios, sometida por Ley a autoridades administrativas, perdió iniciativa, fuerza y autonomía. La tierra no necesariamente se distribuyó con fines de eficiencia productiva, incluso fueron frecuentes las dotaciones individuales de tipo minifundista. El principio mercantil se excluyó de la regulación agraria, propiciando prácticas al margen de la Ley, que generaron incertidumbre en la tenencia de la tierra.

Las modificaciones decretadas al Artículo 27 Constitucional el 6 de enero de 1992, además de poner fin al reparto de tierras, resaltaron la libertad de iniciativa individual, así como la eficiencia productiva, sin que con ello desapareciera del todo la dimensión social del ejido, de ahí los límites impuestos a la venta de tierras y los esfuerzos gubernamentales para reforzar la organización interna de los ejidos.

La nueva legislación agraria, al liberar el factor tierra, posibilita la participación del sector privado en el campo, privilegiando las formas contractuales y asociativas con todo tipo de productores. Esto es importante, si se considera que el minifundio es un problema presente en buena parte de los ejidos del país: la mitad de los

ejidatarios tiene hasta cinco hectáreas, y sólo una cuarta parte entre 5 y 10 hectáreas.

Como se puede observar, pocos recursos son más complejos que la tierra, sus características afectan muchas y diversas dimensiones de la vida social del país, su estudio es obligado, para quienes pretenden desarrollarse profesionalmente en el Sector Agrario.

Es por ello, que consideramos conveniente realizar una minuciosa revisión bibliográfica que contribuya a ampliar el conocimiento que los egresados de la carrera de Ingeniería Agrícola tienen sobre la estructura agraria del país, específicamente en lo que se refiere a los orígenes y evolución del ejido, identificando los procesos que hicieron posible la redistribución de la tierra y por ende la conformación del México contemporáneo.

1.1. OBJETIVOS

Identificar los procesos que dieron origen al ejido en México, así como la situación que guarda a casi una década de concluido el reparto agrario.

Analizar la evolución de las normas legislativas que hicieron posible el reparto agrario.

Establecer el papel de las instituciones del sector agrario, en el ejercicio de los derechos que la legislación otorga a los sujetos agrarios.

II. METODOLOGÍA

Para entender las peculiaridades del agro mexicano, es necesario hacer un recorrido por la historia de nuestro país, que nos permita identificar los aspectos importantes sobre el desarrollo de la tenencia de la tierra en México.

Las actividades cotidianas que realizábamos cuando nos desempeñamos profesionalmente en el Sector Agrario nos pusieron en contacto con la extensa bibliografía que sobre el origen de la propiedad social existe, con las Leyes y Códigos Agrarios vigentes en distintas épocas, sin mencionar, que participamos en la conformación de la Procuraduría Agraria y, en consecuencia, desde su tribuna fuimos promotoras de la nueva Legislación Agraria.

Con base en el conocimiento previo, clasificamos y seleccionamos los libros, artículos, revistas y documentos que se consultarían de manera expresa. Además, se revisó la información estadística que genera el Sector Agrario, así como, las distintas publicaciones tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria como de la Procuraduría Agraria.

Con el propósito de cumplir con los objetivos planteados, los capítulos fueron divididos considerando los aspectos históricos más importantes sobre el desarrollo de la tenencia de la tierra, desde la época prehispánica hasta la etapa revolucionaria, por ser este último, el periodo en que se formularon las primeras iniciativas sobre legislación agraria.

La promulgación de la Constitución Política de 1917, que estableció el reparto de tierra como una obligación permanente a cargo del Poder Ejecutivo, marca el inicio de la consolidación del orden jurídico agrario. En este capítulo, se señalan los preceptos más importantes de las diversas legislaciones reglamentarias que normaron el reparto agrario.

Las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, decretadas el 6 de enero de 1992, han sido de las más trascendentales, por ello, la importancia de analizar los aspectos fundamentales de la actual legislación agraria:

- La cancelación del reparto agrario.
- La autonomía de los núcleos agrarios con respecto a su vida interna
- La propiedad real de los núcleos agrarios, de los ejidatarios y comuneros sobre sus parcelas.

La nueva institucionalidad del Sector Agrario, permite el tránsito más justo y eficaz entre el excesivo y casi total control del aparato administrativo del Poder Ejecutivo sobre los sujetos agrarios y el ejercicio libre, soberano y democrático de esos mismos sujetos de los derechos que la Ley les otorga, de ahí la importancia de conocer las atribuciones que la legislación agraria confiere a estas instituciones.

Concluimos la revisión, con un análisis de los orígenes del ejido y de su situación actual, toda vez, que consideramos que la discusión sobre las perspectivas de evolución de la propiedad social debe partir del conocimiento que al respecto se tenga.

III. ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO

3.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA

A la llegada de los españoles, existía una gran diversidad de grupos étnicos mexicanos, que presentaban características culturales distintas, iban desde el nomadismo de los grupos del norte, hasta sociedades muy estructuradas, como la azteca², sin embargo, la influencia política y social de Tenochtitlan se dejaba sentir en todo Mesoamérica, es por ello, que se hará referencia la organización política y social del pueblo azteca, por ser éste el pueblo dominante y sujeto a la conquista.

La base de la organización social del pueblo azteca correspondía a los habitantes de los barrios, quienes descendían de un mismo linaje y tenían derechos y obligaciones específicos. En los barrios o *calpullis* se identificaban parcelas asignadas en la individual a cada jefe de familia, los *calpullalli*, mismas que eran concedidas en usufructo y únicamente podían ser transmitidas por herencia; asimismo, existían los *altepletalli*, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del *calpulli*, sin perjuicio del cultivo de sus parcelas, y cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.³ Además, existían tierras públicas, entre las que se encontraban aquellas destinadas al sostenimiento de las instituciones y órganos de gobierno.

3.2. ÉPOCA COLONIAL

Con la conquista, la Corona Española adoptó diversas medidas tendientes a reorganizar la vida política, económica y social de los territorios descubiertos, caracterizándose como el período en el que se originó la desigual distribución de la riqueza territorial, se acrecentó la propiedad hispana y la del clero y se despojó a los indígenas de gran parte de sus tierras.⁴

² Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria. La Transformación Agraria. Origen, Evolución, Retos. Testimonios. 2ª Edición México, 1998, p.15.

³ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria. *Ibidem*, pp. 16 y 17.

⁴ Cfr. Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981, p.19.

Las diversas instituciones que la Corona Española impuso a la Colonia, permitieron que la tierra se concentrara en pocas manos; entre ellas destacan, la Merced Real, que era una concesión de tierra que los soberanos españoles otorgaban a los conquistadores como recompensa por los servicios prestados a la Corona, haciendo distinción en cuanto a su extensión territorial, de acuerdo al grado del servicio prestado por parte del español; y la Encomienda, mediante la cual se entregaba a los españoles un grupo de indígenas para que le trabajaran sus tierras, a cambio de ser evangelizados.⁵

Con el fin de facilitar el control de los numerosos grupos indígenas que se encontraban separados por montes y sierras, así como su evangelización, a mediados de 1500, la Corona ordenó la reducción de los indios, esto es, su concentración en determinadas áreas o poblaciones, con derecho a poseer fundo legal, ejidos, propios y tierras de común repartimiento.⁶

El fundo legal era el lugar reservado para el caserío del pueblo; el ejido, la extensión destinada al pastoreo del ganado; los propios, eran tierras de labranza que generalmente se rentaban con el fin de obtener recursos para atender los gastos administrativos del poblado.

Durante los tres siglos de la Colonia, la Corona Española emitió miles de títulos y escrituras a favor de pueblos en todo el país, los cuales constituyen el fundamento jurídico de las actuales comunidades agrarias.⁷

No obstante, los diversos pronunciamientos legales de protección a la propiedad indígena que la Corona Española formuló, ésta fue objeto de un permanente despojo por parte de los conquistadores y colonizadores, al principio mediante las mercedes y encomiendas, después a través de las confirmaciones, composiciones, compraventas y remates.

⁵ Cfr. Lemos García, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial Porrúa, 6ª Edición, México, 1987, pp. 86 y 96.

⁶ Cfr. Rivera Rodríguez, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Editorial McGraw-Hill, 2ª Edición, México, 1994, pp. 28 y 29.

⁷ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, *Ibidem*, p. 19.

A la privación del principal medio de vida, la tierra, se debe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antiguas deidades y la pérdida de sus formas de gobierno tradicionales.

La disminución de la población indígena, ocasionada por las guerras, el hambre y las nuevas enfermedades, así como el despojo de que fueron víctimas, sentaron las bases para la conformación de enormes latifundios. Se estima que a fines del siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero de la Nueva España estaban en posesión de los españoles.⁸

Los funcionarios virreinales, los comerciantes y los mineros se vieron involucrados en un desenfundado proceso de acaparamiento y concentración de la propiedad, constituyendo los latifundios que darían origen a las haciendas, forma particular de propiedad y organización, las cuales fueron invadiendo todo el territorio nacional.

La característica distintiva de la hacienda fue su sistema de explotación, ya que estaba conformada como una eficiente empresa que producía todo lo necesario para su autosuficiencia y contaba con la mayor parte de los recursos naturales que pudieran servir de insumos a sus diversas actividades, como bosques, agostaderos, huertas, recursos acuíferos.

La consecuencia directa de la conformación de las haciendas fue la gran concentración de la propiedad en manos del titular, a costa de las tierras vecinas, lo que contribuyó a un más a la reducción de la propiedad indígena.

Motivadas por el espíritu religioso que prevalecía en la época, también las instituciones religiosas adquirieron grandes propiedades territoriales, surgiendo el latifundio eclesiástico.

La concentración de propiedades por parte de la Iglesia afectaba a la economía de la Nueva España, toda vez que la amortización eclesiástica vinculaba los bienes

⁸ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria Ibidem p. 21.

al perpetuo dominio de la Iglesia, aunado a que en general no se atendían ni explotaban, estaban en "manos muertas".

En el siglo XVIII Carlos III impulsó una serie de reformas, que constituyeron una primera desamortización de bienes propiedad de la Iglesia. En México, el resultado fue que las tierras rematadas engrosaron las de los grandes terratenientes.⁹

3.3. LA INDEPENDENCIA

La injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación inhumanos, motivaron un enorme malestar en el medio rural, es por ello, que se ha afirmado que el problema agrario fue un motivo determinante que impulsó a los campesinos a apoyar la Guerra de Independencia.

En opinión de algunos estudiosos del problema agrario, Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, son los precursores de la Reforma Agraria Mexicana, ya que postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país.¹⁰

Desde el inicio de la Independencia en 1810, hasta su consumación en 1821, se sucedieron distintas luchas por el poder entre conservadores y liberales, quienes pugnaban por un gobierno centralista o bien por el federalismo, guardando los problemas de tipo agrario la misma proporción que en la Colonia.

No obstante, se dictaron algunas medidas tendientes a la distribución y restitución de las tierras despojadas a los indígenas, como la Ley del 9 de noviembre de 1812 que ordenó el reparto de tierras a los indios, la del 4 de enero de 1813 que intentó dotar de terrenos a los pueblos y a los vecinos necesitados de éstos.¹¹

⁹ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, *Ibidem*, p. 26.

¹⁰ Cfr. Temus García, Raul, *Ibidem*, pp.118 y 119.

¹¹ Cfr. Chávez Padron, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, 10ª Edición, México, 1991, p. 193.

En las primeras décadas del México Independiente, se continuó con las acciones tendientes a la integración y consolidación de la organización política del país, asimismo, se expidieron sucesivas leyes de colonización para atraer inmigrantes y asignarles terrenos baldíos, entre las que destacan:

- I. El Decreto del 14 de octubre de 1823
- II. La Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824
- III. La Ley de Colonización del 1° de abril de 1830
- IV. El Decreto que crea la Dirección General de Colonización del 27 de noviembre de 1846
- V. La Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854¹²

Todas ellas se asemejan en lo siguiente:

1. Control y vigilancia por parte del Estado.
2. Prioridades para la distribución de los terrenos baldíos en el siguiente orden: militares, nacionales, extranjeros, sociedades nacionales y/o con inversión extranjera.
3. Límites de extensión a la propiedad.
4. Financiamiento por parte de los gobiernos de los estados para el traslado e instrumentos de trabajo.
5. Restricción de colonizar en fronteras y litorales.

Estas legislaciones fueron un intento de política demográfica con propósitos de poblar los vastos territorios del norte del país, y de oposición a las crecientes amenazas del expansionismo estadounidense, sin embargo, no dieron los resultados esperados debido a la inestabilidad política que caracterizó a esta primera etapa independentista.

No se presentaron colonizadores nuevos en una escala significativa, pero sí continuó en ascenso el acaparamiento de tierras. Las sociedades religiosas

¹² Cfr. Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México, 1987 pp. 78-80.

siguieron acrecentando sus cuantiosos bienes, con notorio perjuicio de la economía de la Nación.

Esta realidad motivó la formulación de una serie de estudios, proyectos e iniciativas de Ley tendientes a resolver los problemas derivados de la concentración eclesialística.

El 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, cuyo propósito era hacer circular la tierra en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios, y establecer un sistema tributario uniforme. Esta Ley prohibía que en el futuro las corporaciones civiles y eclesialísticas pudieran poseer bienes raíces o administrarlos en beneficio propio.¹³

Lo anterior, tuvo repercusiones de carácter agrario, en virtud de que las propiedades que los indígenas pudieron conservar en la Colonia, estaban en un inicio comprendidas en el proceso desamortizador de la Ley. Los comuneros debían tramitar la adjudicación en un plazo de tres meses a partir de su publicación, pero ante la falta de recursos económicos, estas tierras fueron denunciadas por terratenientes o por compañías extranjeras.

Por otro lado, la Ley no fijó límites a la superficie adjudicada, lo que favoreció a las grandes haciendas que se fortalecieron, asimismo, la Iglesia continuó como propietaria de grandes extensiones, ya que el clero impuso sanciones de carácter espiritual a quien denunciara a su favor las tierras poseídas.

La parte medular de la Ley quedó comprendida en la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, cuyo Artículo 27 señala: "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 eclesialística, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con

¹³ Cfr. Rivera Rodríguez, Isaias Ibidem, p. 47.

la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".¹⁴

El clero presentó una tenaz oposición al cumplimiento de la Ley, negándose rotundamente a sujetarse a la aplicación de la misma, y promoviendo una revuelta, que culminó con la decisión de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

El 12 de julio de 1859, Benito Juárez expide la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, mediante la cual los bienes del clero pasaron al dominio de la nación, excepto 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.¹⁵

Como consecuencia de la política expansionista de los países europeos y la suspensión del pago de la deuda externa por parte del Presidente Juárez, entre 1861 y 1867, Francia intervino militarmente en nuestro país, y se impuso a un miembro de la familia real de los Habsburgo como emperador: Maximiliano de Habsburgo.

De esta etapa, destaca la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida por Benito Juárez el 20 de julio de 1863, que define como terrenos baldíos, todos aquellos que no hubieren sido destinados a un servicio público o transmitidos a persona o corporación autorizada, concediendo el derecho a todo habitante de la República a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terreno baldío.¹⁶

Esta Ley tiene relevancia al complicar el conflicto agrario, ya que la superficie que se permitía denunciar era inmensa, lo que propiciaba el acaparamiento y el consiguiente latifundismo, además se autorizó a las compañías deslindadoras a que realizaran los trabajos de identificación de estas tierras a cambio de grandes extensiones de las mismas, favoreciendo el despojo de los pequeños propietarios.

¹⁴ Cfr. Lemus García, Raúl Ibidem, p.152.

¹⁵ Cfr. Lemus García, Raúl Ibidem, pp.156 y 157.

¹⁶ Cfr. Lemus García, Raúl Ibidem, pp.173-175.

Con sus acciones, los liberales no lograron dar nacimiento a una burguesía fuerte e independiente al poder público, por el contrario, propiciaron la constitución de un grupo de latifundistas y hacendados que a la larga concentrarían enormes superficies.

3.4. EL PORFIRIATO

La larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, sólo temporalmente interrumpida por el período presidencial de Manuel González, se caracterizó por el inicio del crecimiento económico, el arranque de la industrialización y la consolidación de la hacienda como sistema de producción.

En este lapso se emitieron dos ordenamientos que repercutieron de manera importante en la situación agraria del país: la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894.¹⁷

Estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietario, no sólo baldíos, sino también demasías y excedencias, para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares. Las compañías deslindadoras asumieron, mediante concesión del gobierno, la responsabilidad de realizar los trabajos necesarios, a cambio recibirían hasta una tercera parte de la superficie deslindada.¹⁸

De 1883 a 1910, cerca de 50 compañías deslindaron 59 millones de hectáreas, en compensación recibieron 20 millones de hectáreas, más del 10% del territorio nacional. Las 40 millones de hectáreas que se entregaron al gobierno para su enajenación, en su mayoría fueron adquiridas por los hacendados, las empresas mineras y los ferrocarriles.¹⁹

¹⁷ Cf. Secretaría de la Reforma Agraria. *Ibidem*, p. 31.

¹⁸ Cf. Pivera Rodríguez, Isaias. *ibidem*, p. 52.

¹⁹ Cf. Secretaría de la Reforma Agraria. *Ibidem*, pp. 33 y 34.

La consolidación de la hacienda polarizó la estructura social: una mínima cantidad de hacendados y empresarios y una enorme masa de desposeídos; por otro lado, se extendieron por todo el país las haciendas, las cuales poseían todas las tierras de riego y prácticamente la totalidad de la maquinaria. Ello les permitía controlar la producción y los precios, manipular los mercados agropecuarios y ejercer un férreo control de la producción rural, utilizando sus propios guardias.

De conformidad con el Anuario Estadístico de 1905 y el Censo de Población de 1910, la estructura agraria del país a fines del porfiriato presentaba una enorme desigualdad: 0.2% de los propietarios controlaban el 87% de las áreas ocupadas por las fincas rústicas, mientras que el 91.3% de la población rural no contaba con tierras. El cuadro No. 1 contiene la información relacionada con la situación de la propiedad rural a principios del siglo XX.

CUADRO No. 1 ESTRUCTURA AGRARIA A FINES DEL PORFIRIATO

POBLACIÓN RURAL	NÚMERO	%	SUPERFICIE (MILES DE HA)	%
CON TIERRA				
HACENDADOS	8,431	0.2	113.800	86.9
RANCHEROS	48,633	1.3	9.700	7.4
PEQ. PROPIETARIOS	109,378	3.0	1,399	1.1
COMUNEROS	150,000	4.2	6.69	4.6
SUBTOTAL	316,442	8.7	130.968	100.0
SIN TIERRA				
ADMINISTRADORES	4,561	0.1		
ARRENDATARIOS	312,314	9.0		
APARCEROS	1'536,685	42.6		
PEONES ACASILLADOS	1'425,115	39.6		
SUBTOTAL	3'278,675	91.3		
TOTAL	3'595,117	100.0		

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria. La Transformación Agraria: Origen, Evolución, Retos. Testimonios, 2ª Edición, México, 1998.

La política liberal llevada a sus últimas consecuencias por el régimen de Porfirio Díaz, incorporó la tierra de la Iglesia y de las comunidades a la economía nacional, generando una mayor concentración de la propiedad de la tierra.

La insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad, así como la violencia de los órganos de represión del Estado, desencadenaron numerosas insurrecciones de carácter local, entre las que destacan las llevadas a cabo por los yaquis y el levantamiento de los mayas conocido como guerra de castas.²⁰

3.5. LA REVOLUCIÓN

El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, representa el ideario político de la Revolución, fue un llamado directo a la lucha armada.

Después de declarar nulas las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y de desconocer al gobierno de Porfirio Díaz, alude al problema de la tierra, único tema social y económico que menciona, señalando que se había abusado de la ley de terrenos baldíos, por lo que se sujetarían a revisión tales disposiciones a fin de restituir la tierra a sus antiguos poseedores.²¹

Al incluir este señalamiento, la población campesina sin tierra, mayoritaria en el país, secundó el movimiento maderista. Con la firma de los tratados de Ciudad Juárez, el 21 de mayo de 1911, Porfirio Díaz abandona el país, sustituyéndolo con carácter provisional León de la Barra, quien convoca a elecciones de las que Francisco I. Madero resultó Presidente.

Con Madero como Presidente, iniciaron los reclamos de aquellos que apoyaron el movimiento, entre ellos, Emiliano Zapata, quien exigía al nuevo gobierno el cumplimiento de lo señalado en el Plan de San Luis.

²⁰ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria. *Ibidem*, p. 39.

²¹ Cfr. Lemus García Paúl. *Ibidem*, p. 186.

El 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata promulga el Plan de Ayala, el más importante de los planes en materia agraria y cuyos planteamientos agrarios son acogidos por la Ley Agraria del 25 de octubre de 1915, que a su vez constituye el antecedente del Artículo 27 de la Constitución Política de 1917.²²

En su cláusula sexta, el Plan de Ayala contempla la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpadas por los hacendados, científicos y caciques y el establecimiento de Tribunales Especiales que se ocuparían de los asuntos agrarios. A su vez, la cláusula séptima menciona la expropiación y el fraccionamiento de latifundios, con objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos.

Después de que Emiliano Zapata se insubordinara y promulgara su Plan de Ayala, Francisco I. Madero, en un intento de rectificar la política agraria, propuso el fortalecimiento de la pequeña propiedad, para ello, el 18 de diciembre de 1911, expidió un Decreto que facultaba al Ejecutivo a contratar empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular, para ser vendidos a los agricultores del país, a un precio bajo.²³

El asesinato de Madero y la proclamación de Victoriano Huerta como Presidente desataron la guerra en todo el país. El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza emite el Plan de Guadalupe, que sólo se refiere a asuntos políticos y militares, desconociendo al gobierno de Huerta y señalando que al triunfo del Ejército Constitucionalista su Primer Jefe, se encargaría internamente del Poder Ejecutivo hasta que se convocara a elecciones constitucionales.

El Plan de Guadalupe excluye de manera deliberada los planteamientos de tipo social y económico, incluyendo el agrario, para no polarizar el movimiento armado, pero con la idea de que posteriormente serían incluidos, por tal motivo, poco tiempo después, Venustiano Carranza pronuncia un discurso en el que se alude al

²² Cfr. Lemus García Raúl, *Ibidem* p. 188.

²³ Cfr. Chávez Padón, Martha, *Ibidem* p. 257.

cambio social que seguiría al movimiento político por el que se luchaba en esos momentos.²⁴

Fracasado el intento de conciliación de la Convención de Aguascalientes, se desata la lucha de facciones, que lleva al primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria. En este lapso, Zapata, Villa y Carranza, elaboran y publican iniciativas sobre legislación agraria, que tratan de ganar adeptos que los respalden en los campos de batalla.

El 12 de diciembre de 1914 se adiciona el Plan de Guadalupe, señalando " se dictarán Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados".²⁵

Para cumplir con este pronunciamiento, Venustiano Carranza expide en el H. Puerto de Veracruz, la Ley del 6 de enero de 1915, de carácter netamente agrario. De su elaboración se encargó Luis Cabrera, quien tenía amplio conocimiento del problema agrario. Los considerandos lo reflejan, ya que sintetizan la larga historia de la injusta distribución de la tierra, sus despojos y el descontento de la población desde La Colonia hasta la fecha en que se promulga la Ley.

En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos. establece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos, se crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos.²⁶

Con un sentido jurídico más exacto que las iniciativas, proyectos y leyes anteriores, la Ley del 6 de enero de 1915 precisa las causas de nulidad, incluyendo tanto la incorrecta aplicación de la Legislación de Baldíos a partir del 1º de diciembre de 1876, como la Ley de Desamortización de 1856.

²⁴ Cfr. Lemus García, Raúl, *Ibidem* p. 189.

²⁵ Cfr. Lemus García Raúl *Ibidem* pp. 190 y 191.

²⁶ Cfr. Lemus García Raúl, *Ibidem* pp. 191 y 192.

Aún y cuando, en sus inicios el movimiento encabezado por Francisco Villa no tuvo un ideal agrario definido, al necesitar el apoyo popular para enfrentar la etapa más cruenta de la lucha de facciones, expide la Ley General Agraria del 24 de mayo de 1915, en la que se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo señalen los Estados, asimismo, considera de utilidad pública, la expropiación de las tierras necesarias para la fundación de poblaciones.²⁷

Conforme a lo descrito, en el desarrollo de la Revolución Mexicana se distinguen dos etapas, la primera que nos refiere las ideas y los principios que le dieron origen, de marcada influencia política, que culmina cuando el movimiento revolucionario accede al poder después de los tratados de Ciudad Juárez y, la segunda, cuando la lucha de facciones llega a su clímax, es en esta última etapa, que las iniciativas sobre legislación agraria se definen con claridad.

Éstas iniciativas fueron elaboradas de acuerdo con lo que cada caudillo consideró la parte medular del problema agrario. Es decir, mientras que Emiliano Zapata reclamaba la restitución de las tierras, la pretensión de Francisco Villa era dividir los enormes latifundios del norte para crear la pequeña propiedad.

²⁷ Cfr. Lemus García, Raúl. *Ibidem*. pp. 192 y 193.

IV. CONSOLIDACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO AGRARIO

4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

Con la hegemonía lograda por el Ejército Constitucionalista, el 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convoca a elecciones de diputados que conformarían el Congreso Constituyente, el cual tuvo al inicio, como única función, el discutir y aprobar el proyecto de Constitución presentado por él.²⁸

Este proyecto, específicamente por lo que se refiere al Artículo 27, sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin considerar que la Revolución había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rural, por lo que, no convenció a los diputados constituyentes, representantes de las diversas corrientes que participaron en el movimiento armado.

El Congreso Constituyente dejó la discusión y estudio del Artículo 27 al final de sus trabajos, motivando un debate de trascendencia histórica que culminó con la formulación de un artículo nuevo. La Comisión Redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, que el Artículo 27 sería el de mayor trascendencia social y efectivamente fue así, toda vez, que los postulados estructurales de la Reforma Agraria se consignaron en éste artículo.²⁹

El Artículo 27 Constitucional establece como principio fundamental, que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, asimismo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En esta Constitución, las disposiciones normativas pretenden lograr una redistribución de la riqueza a través de la propiedad de la tierra, por lo que

²⁸ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria, p. 4e.

²⁹ Cfr. Lemus García, Raúl, *Ibidem* pp. 236 y 237.

establece el fraccionamiento de latifundios, la creación de nuevos centros de población agrícola y, principalmente, el derecho de pueblos, rancherías y comunidades de ser dotados de tierras y aguas.

Por otro lado, señala que proceden las expropiaciones por causa de utilidad pública, mediante indemnización. Además, confirma las dotaciones de terreno realizadas conforme a la Ley del 6 de enero de 1915 y declara nulas todas las operaciones que privaron parcial o totalmente de tierras, bosques y aguas a las corporaciones de población en contradicción a la Ley del 25 de junio de 1856.

4.2. LEY DE EJIDOS DE 1920

En sus inicios, la aplicación del Artículo 27 Constitucional encontró grandes dificultades, era necesario crear una legislación reglamentaria que definiera a detalle las acciones, procedimientos e instituciones que permitieran concretar sus lineamientos.

La Ley del 6 de enero de 1915, establecía la creación de la Comisión Nacional Agraria, la cual se instaló hasta el 8 de marzo de 1916, dicha Comisión adoptó la expedición de circulares como instrumentos para clarificar los procedimientos para la tramitación de expedientes. En el periodo de 1916 a 1922, se expidieron 51 circulares, de las cuales 41 se dictaron durante el gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920).³⁰

Dos de estas circulares, la 48 y la 51, de septiembre de 1921 y octubre de 1922, respectivamente, resultan fundamentales para la definición de las características de la propiedad ejidal, de las normas básicas del régimen parcelario y la explotación colectiva, así como del establecimiento de la forma de elección y funcionamiento de los comités particulares ejecutivos.

³⁰ Cfr. Comunicación Agraria Leyes Agrarias de la Revolución. Secretaría de la Reforma Agraria, México 1981, p. 63.

La experiencia obtenida a través de ellas, es recogida para emitir la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, con lo que la importancia normativa de las circulares se redujo a resolver problemas administrativos de organización interna.

Con ésta Ley, se declaró como causa de utilidad pública la dotación de tierras y se destacó el derecho a la indemnización del propietario de la tierra afectada por la vía que se denominó expropiación agraria. Por otro lado, se nombró oficialmente ejido a la tierra dotada a los pueblos y se introdujeron criterios para calcular la extensión de la unidad de dotación.³¹

La Ley de Ejidos se mostró cautelosa frente al reparto agrario: la capacidad de obtener tierras por dotación o restitución estaba determinada por la categoría política del núcleo de población, restringiendo este derecho a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, además, para que procediera la restitución debían acompañarse los documentos en que se fundara el derecho y, en caso de dotación, debería quedar probada la conveniencia de la misma.³²

Además, el trámite era dilatado. El tiempo que los expedientes tardaban en llegar a la resolución final prolongado, y sólo hasta entonces, en caso favorable, había posesión definitiva de la tierra, por lo que resultaba inoperante.

4.3. REGLAMENTO AGRARIO DE 1922

La Ley de Ejidos tuvo una corta vigencia, fue abrogada por el Decreto del 22 de noviembre de 1921, que, entre otros puntos, otorgó facultades al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias; definió la siguiente jerarquía en las autoridades agrarias: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Particulares Ejecutivos; estableció términos improrrogables para substanciar los expedientes, a las Comisiones Locales Agrarias y a los Gobernadores, y estableció la procedencia de los posesiones provisionales en caso de

³¹ Cfr. Chávez Padrón, Martha. Ibidem pp. 306 y 307.

³² Cfr. Comunicación Agraria. Ibidem, pp. 69 y 70.

Mandamientos de Gobernador favorables, dando como resultado que los procedimientos de dotación y restitución se activaran.³³

Con estas bases, el 17 de abril de 1922, se promulga el Reglamento Agrario que continuó con el sistema de determinar la capacidad jurídica de los poblados por la categoría política de los mismos, adicionando a las cuatro categorías ya establecidas, los condueñazgos, los núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas por sus propietarios y las ciudades y villas cuya población hubiese disminuido, asimismo, precisó la extensión de los ejidos y fijó los límites a la pequeña propiedad.³⁴

Al presentar ausencias en cuanto a la competencia de las autoridades agrarias, generó una gran producción de disposiciones, circulares y decretos aclaratorios. Por otra parte, la estructuración defectuosa del procedimiento permitía que los presuntos afectados se ampararan, retrasando el reparto de tierra.

4.4. LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 1925

La primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, define en parte el régimen ejidal, estableciendo que serán inalienables los derechos que adquiera la corporación de población y, por tanto, no se podrán ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar; regula la repartición de las tierras a los vecinos de los pueblos e instituye los comisariados ejidales, enumerando sus facultades.³⁵

4.5. LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 1927

En un intento de sistematizar las disposiciones emitidas en materia agraria hasta ese momento, Plutarco Elías Calles expide la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, que estructura el procedimiento agrario

³³ Cfr. Chávez Padrón, Martha Ibidem pp. 308 y 309.

³⁴ Cfr. Chávez Padrón, Martha Ibidem pp. 310 y 311.

³⁵ Cfr. Lemus García, Raul Ibidem p. 294.

como un verdadero juicio ante autoridades agrarias, para tal efecto deroga todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como, los acuerdos y circulares de la Comisión Nacional Agraria.

Esta Ley definió cuestiones fundamentales para la vida interna de los ejidos. Adicionalmente, estableció aspectos importantes para el desahogo de los procedimientos agrarios, como la prohibición de las ventas de predios particulares con posterioridad a la publicación de la solicitud de tierras por parte de los pueblos y la obligatoriedad de inscripción de las resoluciones presidenciales en el Registro Público de la Propiedad, con lo que se dio mayor certeza jurídica al mercado de tierras de la época. Por otro lado, estableció el concepto de la ampliación de ejidos como complemento de las dotaciones de tierras.³⁶

Por Decreto del 23 de diciembre de 1931, expedido por Pascual Ortiz Rubio, se reformó el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, negando a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas el derecho de impugnarlas a través del juicio de amparo, en razón de que ésta vía retrasaba la entrega de tierras.

El 10 de enero de 1934 se reforma el Artículo 27 Constitucional, elevando a rango constitucional el contenido del Decreto del 23 de diciembre de 1931, precisando el respeto a la pequeña propiedad agrícola y señalando que sólo se excluiría de afectación la pequeña propiedad en explotación. Asimismo, define los procedimientos agrarios relacionados con el reparto de tierras y las facultades de las autoridades agrarias.³⁷

En cumplimiento a las reformas constitucionales, desapareció la Comisión Nacional Agraria y se creó el Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario, por otro lado, las Comisiones Locales se substituyeron con las Comisiones Agrarias Mixtas.

³⁶ Cfr. Comunicación Agraria. Ibidem. pp. 74-76.

³⁷ Cfr. Chávez Padroni, Martha. Ibidem pp. 322 y 323.



4.6. CÓDIGO AGRARIO DE 1934

Las reformas constitucionales dieron como resultado la expedición del primer Código Agrario, promulgado por Abelardo L. Rodríguez el 22 de marzo de 1934, el cual reconoció la capacidad agraria de los peones acañillados, a quienes se les había negado el derecho de solicitar tierras como grupo.³⁸

Por otro lado, precisó la protección a la pequeña propiedad, señalando que serían inafectables las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego o 300 de temporal y sólo en caso de carencia de tierras afectables cercanas esta superficie podría reducirse; excluyó de afectación agraria algunas extensiones, por tratarse de cultivos y plantaciones de importancia económica y otorgó el derecho de localización de la superficie inafectable, la cual debería constituir una unidad topográfica.

Asimismo, generalizó el derecho a la tierra, introduciendo el concepto de núcleos de población y eliminando la limitante de la categoría política para determinar la capacidad jurídica de los poblados y estableció el régimen y las modalidades de la propiedad agraria, señalando que al mismo tiempo que se ejecutaran las resoluciones presidenciales se tendría que realizar la adjudicación individual, a partir de la cual los ejidatarios serían propietarios y poseedores en los términos establecidos en el mismo Código, es decir, serían imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran, por tanto, no podrían cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que sobre los mismos se celebrasen.³⁹

Como se observa, los años que van de 1920 a 1934 se caracterizaron por el establecimiento de un orden jurídico agrario, que se fue adecuando a las necesidades y exigencias de la población rural. Ilámense propietarios privados o solicitantes de tierra, sin embargo, no se logró un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredado del porfiriato: los 7.6 millones de hectáreas

³⁸ Cfr. Chávez Padrión, Martha. *Ibidem* pp. 324-329.

³⁹ Cfr. Comunicación Agraria. *Ibidem*, pp.79-86.

repartidas desde 1917 hasta 1934, representaban el 6.7% de la tierra que los grandes latifundistas tenían a fines de ese período. (Ver Cuadro No. 2)

Con la expedición del primer Código Agrario, se reunieron los preceptos contenidos en distintas leyes, simplificando los trámites, lo que repercutió en un aceleramiento del reparto agrario, característica del régimen cardenista. Es en este período, que se efectuaron las afectaciones masivas de la Comarca Lagunera, del Valle del Yaquí, de Yucatán y de Lombardía y Nueva Italia, que utilizaron la figura del ejido colectivo, para obtener un cultivo eficiente de la tierra.

4.7. CÓDIGO AGRARIO DE 1940

Durante 1937 y 1938 se expidieron decretos y acuerdos que modificaron algunos artículos del Código de 1934.

Posteriormente, el 23 de septiembre de 1940, se promulgó un nuevo Código Agrario, que recoge estas reformas, estableciendo:

- La distinción entre autoridades y órganos agrarios, su funcionamiento y atribuciones, así como, las sanciones a que se harán acreedores por las faltas y delitos que pudieran cometer en su desempeño.
- El reconocimiento de la propiedad y posesión de las tierras y aguas que por resolución se le conceda a un núcleo de población.
- La regulación de la simulación de fraccionamientos.
- La sustitución de la palabra parcela por el término de unidad de dotación individual.
- Las causas de privación de derechos de los ejidatarios.
- El requisito de ser mexicano por nacimiento, para tener reconocida la capacidad individual.
- La distinción entre ejidos agrícolas, ganaderos y forestales.
- La inafectabilidad ganadera.
- Las normas para la permuta, fusión y división de ejidos.

- La reglamentación de los procedimientos para la titulación, deslinde y conflictos de bienes comunales.⁴⁰

4.8. CÓDIGO AGRARIO DE 1942

El segundo Código tuvo una corta vigencia, sólo dos años, sin embargo, la mayor parte de sus preceptos son retomados por el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, que añade 28 nuevos artículos. Su contenido refleja el afán de otorgar seguridad jurídica tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios, para mantenerlos en posesión de sus tierras y estimularlos a cultivarlas con el objetivo de lograr una mayor productividad.

El Código de 1942 considera, entre otros puntos, lo siguiente:

- Como pequeña propiedad inafectable una superficie de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes.
- La inafectabilidad ganadera, limitada a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.
- Los mismos derechos que a los propietarios inafectables, a los poseedores sin títulos debidamente requisitados.
- La concesión del amparo a los propietarios afectados que cuenten con certificados de inafectabilidad.
- La protección de los derechos parcelarios, para lo cual se expedirían certificados con base en el censo básico.
- La supresión de las numerosas causas de privación de derechos, dejando únicamente la falta de explotación por más de dos años.
- El reconocimiento de la propiedad y posesión de los núcleos agrarios, hasta en tanto se lleve a cabo la posesión definitiva.
- La posibilidad de permutar terrenos ejidales por terrenos de particulares.⁴¹

⁴⁰ Cfr. Chávez Padrón, Martha. *Ibidem*. pp. 329-333.

⁴¹ Cfr. Chávez Padrón, Martha. *Ibidem*. pp. 335-339.

Este Código estuvo vigente por casi 30 años, en este tiempo se expidieron otras normas relacionadas como la Ley Federal de Colonización (1946); el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola Ganadera (1948); la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista (1948); la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías (1950), el Reglamento para Tramitar las Compensaciones por Afectación a Pequeñas Propiedades (1954), el Reglamento para la Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (1958).

En conjunto, estos preceptos establecieron el funcionamiento de la propiedad social, así como los derechos de los propietarios privados. Una de las reformas más importantes, con relación a la protección de la pequeña propiedad, es la referida en el Decreto de Reforma al Artículo 27 Constitucional, del 30 de diciembre de 1946. En él se restablece el derecho de los pequeños propietarios que contaran con Certificado de Inafectabilidad, a recurrir al juicio de amparo frente una afectación agraria.

Con respecto al reparto de tierras, durante la administración del Presidente Manuel Ávila Camacho se vio disminuido en forma considerable, situación que también se presenta en los regímenes de Miguel Alemán Velasco, Adolfo Ruiz Cortínez y Adolfo López Mateos.

4.9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

El 29 de diciembre de 1970, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley. La exposición de motivos señalaba:

"... en esta forma, la nueva legislación ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprendidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación..."

... La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana ..."⁴²

La Ley fue aprobada el 22 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971. Estaba compuesta por VII Libros que comprendían 480 artículos:

Libro Primero. De las Autoridades Agrarias.

- Con la finalidad de descentralizar la justicia agraria, convirtió a las Comisiones Agrarias Mixtas en órganos de primera instancia para asuntos interejidales.

Libro Segundo. Del Ejido.

- A diferencia del Código anterior, dispuso que los núcleos de población serían propietarios de sus tierras a partir de publicada la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación.
- Otorgó los mismos derechos que al varón a la mujer campesina e instituyó la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, como nuevo bien del ejido.
- Consideró a la parcela como patrimonio familiar, obligando al ejidatario a testar en favor de su mujer e hijos.
- Para la ampliación de ejido, redujo a 10 el número de capacitados.
- Preciso las causas de utilidad pública para expropiar un ejido.

⁴² Cfr. Chávez Padón, Martha. Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa. 8ª Edición, México. 1980. pp. 35 y 36.

Libro Tercero. De la Organización Económica del Ejido.

- Estimuló la estructura empresarial del ejido.
- Estableció prerrogativas para los ejidos: asistencia técnica, crédito suficiente, tasas de interés más bajas.
- Concretó derechos preferenciales a los ejidatarios, como establecimiento de centrales de maquinaria y cooperativas de consumo; adquisición de maquinaria, implementos agrícolas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios; constitución de uniones de crédito, etc.

Libro Cuarto. Redistribución de la Propiedad Agraria.

- Amplió las presunciones de fraccionamiento simulado y ordenó la carga de la prueba al propietario sujeto al procedimiento de nulidad.
- Instituyó el certificado de inafectabilidad agropecuario a favor de quienes combinaran la producción de cultivos con la ganadería.
- Estableció que para que la propiedad agrícola o ganadera conservara su calidad de inafectable, no podría permanecer sin explotación por más de dos años.
- Creó el procedimiento de nulidad de acuerdos y certificados de inafectabilidad.

Libro Quinto. De los Procedimientos Agrarios.

- Determinó nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los procedimientos.
- Introdujo la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad.
- Determinó que se tenían por ejecutadas las resoluciones al recibir los campesinos de conformidad las tierras.

Libro Sexto. Del Registro y Planeación Agraria.

- Coordinó al Registro Agrario Nacional con el Registro Público de la Propiedad.

- Incorporó la cláusula agraria en las escrituras de los predios que se encontraban en el radio legal de 7 kilómetros de solicitudes agrarias.
- Fomentó programas de organización y desarrollo ejidal y comunal.

Libro Séptimo. De las Responsabilidades en Materia Agraria.⁴³

Establecía las sanciones a que se hacían acreedores las autoridades agrarias en caso de violación a los preceptos establecidos en la legislación en la materia.

Por decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, fue modificada la Ley Federal de Reforma Agraria, entre otros puntos, en lo referente a los procedimientos agrarios, a fin de que su tramitación se resolviera con prontitud y que algunas gestiones las realizaran los campesinos en su entidad federativa.⁴⁴

Conforme a lo establecido en la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional, la Secretaría de la Reforma Agraria, era la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución.

El Artículo 2º de la Ley Federal de Reforma Agraria señalaba quienes eran autoridades agrarias, encargadas de la aplicación de la Ley, dándole al Presidente de la República el carácter de autoridad suprema, por tanto era quien dictaba la resolución que concluía con un procedimiento.

Los principales procedimientos agrarios eran tramitados ante una autoridad administrativa, sin embargo, eran procedimientos contenciosos, su desahogo debía de apegarse a las formas procesales propias de los juicios competencia de órganos jurisdiccionales, es decir, que la autoridad en la substanciación debía de respetar las garantías consagradas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales, así como los

⁴³ Cfr. Chávez Padrón, Martha. *Ibidem*, pp. 339-344.

⁴⁴ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria. *Reforma Agraria Integral-Consolidación del Reparto Agrario*. México. 1988 pp. 262-264-265.

requisitos que prevé la Ley Reglamentaria, en cuanto a competencia, plazos, términos y ofrecimiento de pruebas y alegatos.⁴⁵

Las acciones agrarias contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyos procedimientos afectaban la propiedad privada, eran:

Dotación de tierras. Era la acción mediante la cual el Estado entregaba a un grupo de campesinos carente de tierras, las suficientes para su explotación. Para ello, se consideraban como de posible afectación, los predios ubicados dentro del radio legal de 7 kilómetros, respecto a la ubicación del núcleo peticionario.

Ampliación de ejido. Cuando a un poblado ya no le eran suficientes las tierras con que había sido dotado, podía recurrir a la acción de ampliación de ejido, para aumentarlas. De igual manera, resultaban afectables los predios ubicados dentro del radio legal de 7 kilómetros.

Restitución de tierras. La acción de restitución procedía cuando un núcleo de población había sido despojado de las tierras que le fueron tituladas, encontrándose privado de sus bienes, por lo que el Artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria disponía que se debería comprobar que eran propietarios, la forma y fecha del despojo, siendo:

- Por enajenaciones hechas en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856.
- Por invasiones ilegales, mediante ventas que efectuó la Secretaría de Fomento y Hacienda, o cualquier otra autoridad federal desde el día 1º de diciembre de 1876.
- Por ocupaciones ilegales por diligencias de apeo y deslinde u otras transacciones efectuadas por las compañías deslindadoras.

⁴⁵ Cfr. Chávez Padron, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, 6ª Edición, 1989, pp. 54 y 55.

Nuevo Centro de Población Ejidal. El Artículo 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria disponía, "... *procederá la creación de nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos.*" En esta acción el poblado se trasladaba a predios fuera del radio legal de 7 kilómetros. Cuando no existían predios susceptibles de afectación la autoridad podía ponerlos en reserva, resolviéndolos en orden cronológico, conforme se disponía de tierras.

Los procedimientos de restitución y dotación, contaban con la doble vía, es decir, en el caso de la restitución, paralelamente se tramitaba la acción dotatoria por si la restitución resultaba improcedente y en cuanto a la dotación, si el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaba el expediente de manera negativa, existía la posibilidad de revertir la acción a Nuevo Centro de Población Ejidal.

Los procedimientos de las anteriores acciones agrarias iniciaban de oficio o bien a solicitud de parte y con excepción del Nuevo Centro de Población Ejidal, éstos se desahogaban en doble instancia, es decir, su inicio se ventilaba ante las autoridades agrarias de la entidad federativa, culminando con el Mandamiento del Ejecutivo Local.

En segunda instancia el expediente era turnado a la Secretaría de la Reforma Agraria, concluyendo con una resolución que emitía el Presidente de la República, misma que una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, se convertía en el título de propiedad del núcleo de población respecto de las tierras y bienes en ella señaladas. Estas resoluciones tenían el carácter de inmodificables y se materializaban con su ejecución, para lo cual era necesario la entrega de tierras al núcleo beneficiado. La representación gráfica de este acto, es decir, el plano definitivo también era inalterable.

La consolidación del orden jurídico agrario permitió concretar los continuos esfuerzos de redistribución de la propiedad rural, sin más límite que el respeto a la

pequeña propiedad. El cuadro número 2 presenta el panorama histórico del Reparto Agrario.

CUADRO No. 2 RESOLUCIONES PRESIDENCIALES PUBLICADAS POR PERÍODO PRESIDENCIAL

PERÍODO PRESIDENCIAL	PUBLICACIONES	
	NÚMERO	SUPERFICIE
Venustiano Carranza	326	381.926
Álvaro Obregón	748	1'730.686
Plutarco Elías Calles	1.622	3'186.294
Emilio Portes Gil	1.350	2'438.511
Pascual Ortiz Rubio	540	1'225.752
Abelardo L. Rodríguez	1.581	2'060.228
Lázaro Cárdenas	11,334	20'145.910
Manuel Ávila Camacho	3.074	5'970.398
Miguel Alemán Velasco	2.245	5'429.528
Adolfo Ruiz Cortines	1.745	5'771.721
Adolfo López Mateos	2.375	9'308.149
Gustavo Díaz Ordaz	3.912	23'055.619
Luis Echeverría Álvarez	2.208	12'243.317
José López Portillo	1.958	6'423.501
Miguel de la Madrid H.	2.064	4'867.563
Total	37,082	104'239.103

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Agraria Integral-Consolidación del Reparto Agrario. México, 1988.

Como se señaló en párrafos anteriores, las Resoluciones Presidenciales se materializaban con su ejecución, para lo cual era necesario la entrega de tierras al núcleo beneficiado. Los datos que muestran la superficie que en términos reales se entregó en cada período presidencial son interesantes, los mismos se señalan en el cuadro No. 3.

CUADRO No. 3 RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EJECUTADAS POR PERÍODO PRESIDENCIAL

PERIODO PRESIDENCIAL	EJECUCIONES	
	NÚMERO	SUPERFICIE
Venustiano Carranza	188	167.935
Álvaro Obregón	628	1'133.813
Plutarco Elías Calles	1.573	2'972.876
Emilio Portes Gil	1.156	1'707.757
Pascual Ortiz Rubio	852	944.538
Abelardo L. Rodríguez	596	790.694
Lázaro Cárdenas	10.744	17'906.430
Manuel Ávila Camacho	3.485	5'944.450
Miguel Alemán Velasco	2.385	4'844.123
Adolfo Ruiz Cortines	1.864	4'936.665
Adolfo López Mateos	2.887	11'361.270
Gustavo Díaz Ordaz	2.769	14'139.560
Luis Echeverría Álvarez	2.202	13'328.852
José López Portillo	1.975	6'728.797
Miguel de la Madrid H.	2.607	7'663.260
Total	35.911	94'571.020

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria. Reforma Agraria Integral-Consolidación del Reparto Agrario, México, 1988.

V. CONCLUSIÓN DEL REPARTO AGRARIO. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1992

Al inicio de los años 90, el marco jurídico agrario giraba en torno a tres ejes fundamentales, al igual que en los 70 anteriores, sin embargo, para entonces ya se había repartido casi la totalidad de la superficie susceptible de cultivar:

1. La inalienabilidad e intransferibilidad de las parcelas ejidales
2. La obligación del estado de proporcionar tierra a todo grupo solicitante
3. La protección a la propiedad privada

Como ya se mencionó anteriormente, los procedimientos legales del reparto fueron: la restitución de tierras, bosques y aguas, para los pueblos que habían sido despojados de ellos y su variante dotatoria, la titulación; la dotación de acuerdo con la cual, los grupos de campesinos que carecieran de tierras o no las tuviesen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tenían derecho a ser dotados con propiedades que se consideraban afectables; y la creación de nuevos centros de población ejidal, para el reparto de tierras en lugares poco poblados, en los casos en que ya no existiera tierra disponible en las proximidades del radio en donde solicitaban los grupos de campesinos.

La principal forma de reparto fue, sin duda, la dotación. Para estos fines, eran afectables todos los predios que se encontraran en un radio de siete kilómetros con respecto al lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante. La excepción eran los predios considerados pequeña propiedad legal, inferiores a 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras tierras.

Es importante mencionar, que se consideraban afectables los predios de distintos propietarios que se poseían proindiviso, es decir, que eran explotados de manera colectiva, sin límites entre ellos, aún cuando las propiedades individuales no excedieran la superficie considerada como pequeña propiedad inafectable.

Con lo anterior, se evitaba la creación de latifundios simulados, pero también se inhibía la asociación de pequeños propietarios, ya que existía el riesgo de ser considerado afectable.

Es evidente que el marco legal agrario anterior a las modificaciones de 1992, protegía firmemente la propiedad privada. La fracción XV del Artículo 27 Constitucional, disponía que las autoridades encargadas de la tramitación agraria, no podían afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y señalaba que esas autoridades cometían una violación a la Constitución en caso de conceder resoluciones que las afectaran.

La Constitución igualmente ordenaba que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, sólo podrían promover juicio de amparo contra la afectación ilegal de sus tierras, en caso de ser pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, de tener sus tierras en explotación y contar con certificado de inafectabilidad expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria.

No obstante, cualquier persona que acreditara la propiedad sobre la tierra afectada podía recurrir al juicio de amparo si se había cometido alguna violación dentro del procedimiento de afectación, aún cuando los terrenos fueran legalmente afectables.

Conforme el proceso de reparto agrario fue avanzando, la disponibilidad de superficie afectable fue cada vez menor, sin embargo, la legislación no preveía Resoluciones Presidenciales negativas. Al no existir predios afectables en el radio legal, el Cuerpo Consultivo Agrario, que era el órgano colegiado que por ley dictaminaba los procedimientos agrarios, ordenaba el archivo del expediente o, si se realizaba la solicitud, iniciaba como Nuevo Centro de Población Ejidal.

De 1917 a 1992, se repartió poco más del 50% de la superficie total del país, 100'696,841 hectáreas, en esta superficie se asientan 27,285 ejidos y 2,197 comunidades, con 3'570,271 campesinos beneficiados.⁴⁶

A la par, crecía la demanda agraria insatisfecha: para 1995 la Secretaría de la Reforma Agraria calculaba que existían más de 15,000⁴⁷ expedientes de solicitudes de tierra dictaminados en sentido negativo por el Cuerpo Consultivo Agrario. En términos jurídicos, el grupo solicitante sólo mediante el juicio de amparo podía intentar continuar con su trámite agrario.

Por otro lado, para 1992 existían 11,367⁴⁸ expedientes instaurados⁴⁹ pendientes de resolución definitiva, lo que demuestra que antes de que se modificara el Artículo 27 Constitucional, el Estado ya enfrentaba serios problemas para cumplir con la obligación de dotar de tierras a los campesinos solicitantes.

Se presentaba el peor de los escenarios, la superficie que repartir era muy limitada y seguía manteniéndose la expectativa entre los campesinos sobre su acceso a la tierra, generando con ello un creciente malestar.

Adicionalmente, se perpetuaba un voluminoso aparato burocrático para tramitar acciones agrarias que no tenían manera de resolverse positivamente, asimismo, crecía el número de gestores que ofrecían sus servicios para "resolver" el trámite agrario, ya sea para obtener prestaciones económicas o para ejercer control político.

La imposibilidad de continuar indefinidamente con el reparto agrario no era el único problema que enfrentaba la legislación agraria. El control absoluto de la

⁴⁶ Cfr. Robles Berlanga Héctor. Tendencias del Campo Mexicano. Revista Estudios Agrarios No. 13, Septiembre-Diciembre 1999, México.

⁴⁷ En 1992 la Secretaría de la Reforma Agraria no contaba con estadísticas sobre los expedientes con dictamen negativo. Para 1995 se calculaba la cifra de 15,000 expedientes en esa condición.

⁴⁸ Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Labores 1999-2000. México, p.17.

⁴⁹ Se considera instaurado un expediente cuando cumple con las condiciones establecidas en el Artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

propiedad social por parte de las autoridades agrarias representaba otro problema fundamental.

De acuerdo a la Ley Federal de Reforma Agraria, la propiedad ejidal tenía las siguientes limitaciones:

1. Si bien señalaba que el ejido era propietario de las tierras que le habían sido dotadas, en la práctica esto no operaba, tenían prohibida su enajenación, cesión, hipoteca, gravamen y arrendamiento, siendo nulos todo tipo de contratos que pretendieran realizar en ese sentido.
2. Esta misma limitación operaba para los ejidatarios en lo individual, quienes no podían efectuar ningún tipo de contrato sobre su tierra, ya que en estricto sentido la tierra era propiedad de la Nación y ésta sólo les era adjudicada, sin otorgarles la propiedad.
3. Se establecía que el ejidatario estaba obligado a trabajar su tierra, bajo pena de ser privado de sus derechos ejidales, por tanto, no podía emplear ningún tipo de trabajador asalariado.
4. Sólo la autoridad administrativa podía reconocer ejidatarios, no existía ninguna posibilidad de que los ejidatarios en mayoría o, incluso, las autoridades ejidales, le concedieran a alguna persona derechos ejidales.
5. El Comisariado Ejidal era la autoridad máxima del ejido, podía tomar decisiones que afectaran al ejido sin consultar a los ejidatarios.
6. Los ejidatarios no podían heredar libremente su parcela, la Ley establecía el orden de prelación.

Este proteccionismo, que en algún tiempo pudo haber sido necesario para evitar el despojo de los ejidatarios, hacia finales del siglo XX se convirtió en un pesado lastre para los habitantes de los ejidos, que no podían acceder a créditos importantes

que les permitieran llevar a cabo mejoras a su infraestructura o adquirir insumos para elevar su productividad, debido a que no podían ofrecer como garantía su tierra.

Paradójicamente, muchas de estas medidas estaban actuando en contra de los individuos que pretendían proteger. El arrendamiento de parcelas, la mediería y la aparcería eran prácticas cotidianas en la vida ejidal, las cuales al no poderse formalizar en un contrato legal, afectaban a los ejidatarios que eran estafados por sus socios sin que pudieran acudir a la autoridad judicial o administrativa para su defensa.

Resulta interesante leer lo que Arturo Warman escribía en 1979:

" El control del Estado sobre el proceso agrario le otorga un poder directo, casi "patronal", sobre miles de poseedores que son de hecho, y así se conciben a sí mismos, arrendatarios o peones del gobierno. También le permite controlar a miles de campesinos sin tierra que esperan obtenerla ya que trabajan "ilegalmente" en las tierras de los ejidos; no sólo la dotación sino también la exclusión de los campesinos con derechos a salvo son decisiones que dependen directamente del estado. Los propietarios también están sujetos a control y amenaza, más frecuentemente los minifundistas que los latifundistas. Todo este poder se ejerce con criterios eminentemente políticos. Se concede o se niega, se ofrece o se amenaza en términos de la preservación del sistema en su conjunto".⁵⁰

En este contexto, la economía de las familias de ejidatarios no presentaba un panorama alentador. Si bien el reparto agrario fue un mecanismo redistributivo de la riqueza, no podía garantizar el bienestar económico de manera permanente.

Luis Téllez⁵¹ resume así las principales características del sector ejidal:

⁵⁰ Warman, Arturo. El Problema Agrario y Campesino. Revista Nexos, No. 13, Enero de 1979, México.
⁵¹ Téllez Kuenzler Luis, La Modernización del Sector Agrario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 242-243.

1) Los ejidos tienen una distribución desigual a lo largo del país. En el país existen más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, de los cuales 44.78% están en 7 de las 32 entidades federativas de la República Mexicana (Veracruz, Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco, y Tamaulipas). En contraste, Aguascalientes, las dos Baja Californias, Colima y Tlaxcala, en conjunto tienen solamente 4.82%.

2) A pesar de que existe potencial para la diversificación de cultivos, existe una marcada orientación de la mayoría de los ejidos al cultivo del maíz. Alrededor de 70% de éstos se dedican al cultivo de este producto.

3) La mayoría de la superficie ejidal tiene vocación ganadera, sin embargo, la mayor parte realiza actividades agrícolas. El 99% de los ejidos del país se dedica a la agricultura como actividad primordial. Esto ha llevado a un uso inadecuado de los recursos.

4) El 91.5% de los ejidos está en zonas de temporal. La superficie ejidal de temporal dedicada a la agricultura es de 17 millones de hectáreas; 43% se concentra en Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Destaca Oaxaca, con una participación de 15.2% del total nacional ejidal

5) La superficie con riego es de 3.3 millones de hectáreas que constituyen 3.2% de la superficie ejidal nacional. De éstas 50.4% (1.6 millones de hectáreas) se concentra en Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Destaca especialmente Sinaloa, que cuenta con 14.9% de la superficie ejidal con riego (casi medio millón de hectáreas).

6) Un poco más de la mitad de los ejidos no dispone de agua potable entubada y alrededor del 80% de los ejidos no tiene caminos pavimentados. Uno de cada cinco no tiene ni siquiera brecha siendo sus caminos de herradura o simplemente veredas.

7) Al interior de los ejidos existe grandes diferencias en el nivel de ingresos derivados de las actividades agropecuarias. Estas diferencias van desde aquéllos que reciben anualmente el equivalente a menos de tres semanas de salario mínimo hasta los que consiguen más de 142 semanas de este salario.

El minifundismo en la propiedad social es una de las principales limitantes para mejorar la economía de las familias que habitan en los ejidos y comunidades. La Ley Federal de Reforma Agraria establecía en su Artículo 220 que la unidad mínima de dotación ejidal era de 10 hectáreas de riego o humedad y 20 hectáreas de temporal por solicitante, es decir, por jefe de familia, sin embargo, con el crecimiento poblacional en el medio rural, las cifras demuestran que sólo el 42% de los ejidatarios tiene una parcela mayor a 5 hectáreas, mientras que el 58%⁵² posee parcelas de 5 hectáreas o menos.

Es conveniente señalar que la unidad de dotación no es, en la práctica, el tamaño individual de la parcela, en la mayoría de los casos, el ejidatario ha repartido su parcela entre los hijos que se han convertido en cabeza de familia y que no tienen acceso a la tierra dotada.

El minifundismo está generalmente asociado a una agricultura pobre de subsistencia, basada principalmente en la siembra de maíz para el autoconsumo, situación que en muchos casos no asegura los niveles mínimos de subsistencia, por lo que el ejidatario tiene que laborar en otros predios o migrar en forma temporal hacia las ciudades.

No se pretende establecer que la pobreza está asociada únicamente a la propiedad ejidal, sin embargo, es en esta forma de tenencia que el problema es mayor. Según la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, elaborada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en 1990 el ingreso del 74.1% de los ejidatarios

⁵² Resultados Preliminares del VII Censo Agropecuario y Forestal 1991. INEGI, citado por Arturo Warman, mimeo "La Situación del México Rural", México, 1995.

entrevistados resultó menor a un salario mínimo, mientras que el porcentaje de pequeños propietarios con ese ingreso fue de 33.6%.

Es importante mencionar, que una de las causas del minifundismo y, en consecuencia, del deterioro de las condiciones de vida en el medio rural ha sido el crecimiento demográfico. Aún cuando en las últimas ocho décadas el porcentaje de población rural del país con respecto a la urbana ha tenido un constante decremento, al pasar del 71.3% en 1910 al 28.7% en 1990, en términos absolutos la población ha crecido de manera considerable. (Cuadro No. 4)

CUADRO No. 4 CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO 1910-1990

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN RURAL
1910	15'160.369	4'351.172	10'809.197
%		28.7	71.3
1921	14'334.780	4'465.504	9'869.276
%		31.2	68.8
1930	16'552.722	5'540.631	11'012.091
%		33.5	66.5
1940	19'653.552	6'896.111	12'757.441
%		35.1	64.9
1950	25'791.017	10'983.483	14'807.534
%		42.6	57.4
1960	34'923.129	17'705.118	17'218.011
%		50.7	49.3
1970	47'225.238	27'308.556	19'916.682
%		57.8	42.2
1980	66'846.833	44'299.729	22'547.104
%		66.3	33.7
1990	81'249.645	57'959.721	23'289.924
%		71.3	28.7

Fuente: Apéndice Estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari

Así, con una población cada vez mayor en términos absolutos y sin expansión de la frontera agrícola, en las últimas décadas el reparto agrario se llevó a cabo sobre tierras con poca o ninguna vocación agrícola, suelos erosionados, en zonas áridas o francamente desérticas e incluso superficies inexistentes, contribuyendo con ello al deterioro de las condiciones productivas de la familia campesina.

Esta situación, aunada a las limitaciones para asociarse o celebrar cualquier tipo de contratos, colocaba a los ejidatarios en una situación desfavorable con respecto a los propietarios privados y los convertía en una especie de ciudadanos de segunda clase, que no sólo no eran propietarios de su tierra sino que además no podían tomar decisiones sobre su parcela en términos de productividad.

La legislación agraria de entonces también generaba limitaciones e inseguridad a los dueños de pequeñas propiedades, quienes aún cuando su extensión no excediera los límites legales, tenían que tramitar ante la Secretaría de la Reforma Agraria un certificado de inafectabilidad, adicional a los trámites relativos al derecho civil, y aún así estaban expuestos a ser afectados por error en algún procedimiento.

Aunque la Ley les otorgaba el derecho a recurrir estos actos de autoridad mediante el juicio de garantías, su tramitación, el costo y el tiempo que implicaba convertían esta posibilidad en una verdadera pesadilla para los propietarios, por lo mismo, los más pobres generalmente no acudían a las instancias judiciales, sino que peregrinaban durante años ante las diferentes oficinas del sector agrario para tratar de resolver su situación.

Arturo Warman, uno de los principales instrumentadores de la reforma constitucional, resume la situación de la tenencia de la tierra antes de las reformas:

"... el ordenamiento jurídico previo se cumplió de manera limitada y distorsionada, que muchas de las iniciativas y acciones de los campesinos y productores rurales quedaban al margen de la ley. Destaca el mandamiento

*para repartir la tierra ilimitadamente que no podía cumplirse pero que generaba incertidumbre y amenaza sobre los poseedores, fueran ejidatarios o propietarios. La tierra ejidal se vendía, rentaba y traspasaba al margen de la ley y en perjuicio de los ejidatarios. La incertidumbre agraria, acentuada por la intervención discrecional de autoridades administrativas, incidía en la inversión, la frenaba y elevaba sus riesgos. La inversión privada se volvió escasa y especulativa para recuperar casi de inmediato. Surgió la llamada agricultura minera que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral. La inversión pública era, es y será insuficiente para cargar sola con el peso del desarrollo del sector agropecuario. El campo se descapitalizó, se agotaron recursos no renovables y se erosionaron tierras y aguas. El "capital" de la naturaleza se dilapidó en la incertidumbre, la irresponsabilidad, el anonimato y la impunidad."*⁵³

Con estos antecedentes, en septiembre de 1991, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de modificación al Artículo 27 Constitucional.

En el mes de diciembre de ese mismo año, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa de reforma con 343 votos a favor, 24 votos en contra y 6 abstenciones, a su vez, se aprobó en la Cámara de Senadores con 50 votos a favor y 1 en contra. Posteriormente, se aprobó en todas las legislaturas estatales.⁵⁴

Así, el 6 de enero de 1992, aniversario de la promulgación de la Ley Agraria de 1915, se publicó el decreto con las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, que entraba en vigor el día siguiente. La Ley Reglamentaria de este nuevo Artículo 27, la Ley Agraria, se publicó el 26 de febrero de ese mismo año.

La consulta fue masiva, aunque después de que fueron aprobadas las reformas, muchos se dijeron sorprendidos. El entonces Procurador Agrario, Arturo Warman, señalaba:

⁵³ Warman, Arturo. La Reforma al Artículo 27 Constitucional. Periódico La Jornada, 8 de abril de 1994, México.

⁵⁴ Cfr. Secretaría de la Reforma Agraria. Ibidem, pp. 89 y 90.

*"... Esta es la consulta que puede llevar a cabo el Poder Ejecutivo en cumplimiento de la ley. Se realizó a cabalidad. Quienes hoy afirman no haber sido consultados se equivocan o están reclamando un procedimiento inexistente en nuestro marco jurídico: están pidiendo un referéndum o un plebiscito, están hablando de otro país. Peor todavía, hay quienes suponen que como no dieron su voto particular favorable, la reforma no los obliga al cumplimiento de la ley. Se exceden, se justifican en la "democracia" concebida como traje a la medida para sus intereses particulares."*⁵⁵

Los aspectos fundamentales de la nueva legislación agraria son:

I. La cancelación del reparto agrario.

A pesar de ser el más conocido y el más obvio, este aspecto es de los más importantes que introduce el Artículo 27 modificado, es, igualmente, el que más controversia generó y sigue provocando entre muchos estudiosos del tema y sin embargo fue uno de los pocos puntos de consenso en las consultas sobre la iniciativa de modificaciones a la Constitución.

Evidentemente este aspecto no se reglamenta en la Ley Agraria, ya que se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV del texto del 27 Constitucional.

Esta cancelación de la obligación del Estado de dotar de tierra a los grupos de campesinos solicitantes, no podía imponerse a aquéllos que antes del 6 de enero de 1992 habían presentado en tiempo y forma su solicitud, en virtud de que el sistema jurídico mexicano establece que no se pueden aplicar de manera retroactiva las leyes.

Esto se resolvió mediante los Artículos Terceros transitorios del Decreto que modifica al Artículo 27 Constitucional y de la Ley Agraria que señalan:

⁵⁵ Warman. Arturo. Ibidem.

Artículo tercero transitorio del Decreto:

La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentran actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los Tribunales Agrarios⁵⁶, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a las que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la Ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los Tribunales Agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Artículo tercero transitorio de la Ley Agraria:

La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

⁵⁶ Los Tribunales Agrarios entraron en funciones el 27 de febrero de 1992.

Por lo que hace a los asuntos relativos a las materias mencionadas en el párrafo anterior, cuyo trámite haya terminado por haberse dictado acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido o dictamen negativo, así como los asuntos relativos a dichas materias en las que en lo futuro se dicten, se estará a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto que reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Al grupo de asuntos que se enunciaban en los terceros transitorios se les denominó rezago agrario. El establecimiento de la cifra precisa que representaban estos asuntos fue una cuestión difícil de lograr. La Secretaría de la Reforma Agraria no contaba con sistemas de información automatizada que permitieran conocer rápidamente las características de los expedientes que se encontraban en trámite.

Hacia finales de 1995 el registro de los expedientes se realizaba manualmente en los llamados "kardex" que no eran otra cosa que ficheros con resúmenes de ellos, en donde un gran número de personas que se dedicaban exclusivamente a eso, hacían las anotaciones de los cambios en la situación jurídica y administrativa del expediente.

Por otro lado, la mayor parte de las organizaciones campesinas que gestionaban asuntos de sus agremiados ante las autoridades agrarias, se negaban a reconocer que al hablar del abatimiento del rezago agrario, se hablaba de la definición explícita de los terceros transitorios. En muchos casos exigían que se ampliara la definición a todos los grupos campesinos que tenían su demanda agraria insatisfecha.

Fue hasta 1996 que se logró el consenso con casi la totalidad de ellas, se firmaron Acuerdos Agrarios, en los que se aceptó explícitamente esta connotación de rezago agrario. Con la firma de estos Acuerdo Agrarios y después de una extenuante labor de sistematización y depuración de los expedientes, se determinó que el número de asuntos que tendrían que enviarse al los Tribunales Agrarios para su resolución definitiva era de 6,473, de los cuales 2,070 correspondían a tierras y

aguas y 4,036 a segregaciones de propiedades privadas enclavadas en terrenos comunales. La diferencia se debe a expedientes que no cumplían con los requisitos jurídicos para su envío al Tribunal Superior Agrario.

El 21 de agosto de 1997 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Informe a través del cual se dio por finiquitado oficialmente el rezago agrario, así entre 1992 y 1997 la Secretaría de la Reforma Agraria remitió 11,367 expedientes de dotación y ampliación de tierras, nuevos centro de población ejidal, dotación de aguas, reconocimiento y titulación de bienes comunales, inconformidades y exclusiones de pequeñas propiedades.

La remisión de estos expedientes no implicaba que todos ellos se resolverían en el sentido de reparto de tierras, ya que la nueva legislación no obliga al ejecutivo a resolver en sentido positivo los expedientes que desahoga.

II. Autonomía de los núcleos agrarios con respecto a su vida interna.

Antes de las modificaciones al 27 Constitucional, los ejidos y comunidades regulaban su vida interna con una total injerencia de las llamadas "autoridades agrarias", que eran, desde sus respectivos Comisariados Ejidales hasta los diferentes niveles de jerarquía del Ejecutivo Federal⁵⁷, así, algunas de las atribuciones que la Ley Federal de Reforma Agraria le confería al Secretario de Reforma Agraria eran, según el Artículo 10, fracciones XI y XII:

- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales.
- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

Si bien esa Ley admitía que la Asamblea era el órgano máximo de decisión dentro del ejido, en muchos de los casos previstos se requería la presencia de un empleado de la Delegación Agraria correspondiente para darle validez a la asamblea.

⁵⁷ Artículos 1 al 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La elección y destitución de los Comisariados Ejidales también requería de la presencia de algún representante de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de sus Delegaciones Agrarias o de la Comisión Agraria Mixta si se trataba de grupos en posesión provisional por mandamiento de Gobernador.

A partir de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de su Ley reglamentaria los núcleos agrarios "*...operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley.*"⁵⁸

La Ley Agraria garantiza que la Asamblea General es el órgano máximo de decisión dentro de la vida interna de los ejidos, ya que establece que el desarrollo de sus funciones se realizará sin la injerencia del Ejecutivo Federal o Estatal, así la asamblea decide sobre los siguientes aspectos⁵⁹:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

⁵⁸ Artículo 10 de la Ley Agraria.

⁵⁹ Artículo 23 de la Ley Agraria.

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;

VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseedores;

IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del Artículo 75 de esta ley;

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;

XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y

XV. Las demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

Asimismo, limita las atribuciones de los ahora llamados órganos de representación, y los circunscribe a eso, a ser únicamente representantes de los ejidatarios y comuneros, los cuales son ahora elegidos democráticamente de manera libre y secreta por la asamblea, anteriormente la elección era abierta, en la mayoría de los casos económica, no se hacía, salvo excepciones, de manera nominal.

III. Propiedad real de los núcleos agrarios y de los ejidatarios y comuneros sobre sus parcelas.

Como se había mencionado, la Ley Federal de la Reforma Agraria si bien concedía que los ejidos y comunidades eran propietarios de las tierras y aguas que les habían sido dotados o reconocidos, limitaba esta supuesta propiedad a una especie de usufructo, ya que prohibía todo tipo de contratos, garantías y convenios que se establecieran sobre estos bienes.

La Ley Agraria, al contrario, reconoce, en su artículo noveno, que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente, y que el núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente.⁶⁰

El Artículo 79 determina que el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

La Ley Agraria permite que los ejidos o los ejidatarios en lo individual puedan adquirir el dominio pleno de sus parcelas, mediante el cumplimiento de una serie de formalidades establecidas en la Ley y así desincorporarlas del régimen ejidal.⁶¹

⁶⁰ Artículos 45 y 46 Ley Agraria.

⁶¹ Artículo 82 Ley Agraria.

Con estas disposiciones se asegura que los ejidos y los ejidatarios no sólo puedan realizar contratos y convenios sobre sus tierras parceladas, sino que además les otorga a los ejidatarios la libertad absoluta sobre la asignación que harán de sus parcelas en caso de fallecimiento. Con la Ley Federal de Reforma Agraria esta libertad se limitaba a la familia o dependientes económicos del ejidatario.

TEESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VI. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR AGRARIO

6.1. LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Las principales actividades que actualmente desempeña la Secretaría de la Reforma Agraria están relacionadas con el ordenamiento de la propiedad rural, necesaria si consideramos que en numerosas ocasiones la entrega de tierra a los campesinos se llevó a cabo de manera virtual, ya sea porque los funcionarios agrarios no pudieron llegar a las tierras y ejecutar las resoluciones presidenciales *in situ* o por la oposición violenta por parte de los propietarios.

La elaboración y aprobación de planos definitivos y la ejecución de Resoluciones Presidenciales son actividades de tipo administrativo que deben ser concluidas en términos de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, para que los núcleos agrarios beneficiados con tierras, cuenten con la documentación que acredita la propiedad de las mismas.

La Secretaría también realiza una labor importante de identificación de terrenos baldíos, así como, de declaratorias de terrenos nacionales. En términos de la propiedad originaria de la Nación, existen dos categorías de tierras que le siguen perteneciendo: a) los terrenos baldíos, que son aquellos que no han sido deslindados ni medidos y b) los terrenos nacionales, son aquellos baldíos que una vez medidos y deslindados reciben la declaración de terreno nacional.

Las personas que estén en posesión de terrenos declarados como nacionales pueden solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria que enajene a su favor los predios correspondientes.

6.2. LA PROCURADURÍA AGRARIA

Actualmente, la libre disposición de los sujetos agrarios sobre los recursos que el Estado les ha proporcionado o que han adquirido por otras vías legales, requiere de

una Institución que asegure el acceso igualitario de todos ellos a los derechos que la Ley les asigna.

Si bien el estado reconoce ahora a los ejidatarios, comuneros y otros sujetos vinculados a la propiedad social como ciudadanos de primera clase, al igual que los propietarios privados, también reconoce la obligación Federal de proteger sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros, regulados por el nuevo marco jurídico agrario.

Este reconocimiento da origen a la Procuraduría Agraria, cuya actividad fundamental se regula en el Título Séptimo de la Ley Agraria. Esta Ley le atribuye a la Procuraduría Agraria la obligación de promover la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Asimismo, a llevar a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar a los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

Para lograr lo anterior le asigna las siguientes facultades⁶²:

- I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria;
- II. Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria;

⁶² Artículo 25 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

- III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias;
- IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos;
- V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;
- VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso;
- VII. Asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos;
- VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;
- IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente: a) La violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades; b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria; c) Los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes y d) Los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria.
- X. Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público respecto de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia

agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;

XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, con el objeto de defender los derechos de los sujetos agrarios;

XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de este Reglamento;

XIII. Realizar servicios periciales de auditoría, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia;

XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme a las leyes aplicables y sus reglamentos;

XV. Ser garante de la legalidad en las asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de éstas en los casos en que así lo establezca la Ley y sus reglamentos;

XVI. Emitir opinión en los términos de los Artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y escritura social para la constitución de sociedades con aportación de tierras ejidales y comunales, así como designar a los comisarios en el caso a que se refiere la fracción V del citado Artículo 75;

XVII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los Artículos 75 y 100 de la Ley, que se respete el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o comuneros, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, y

XVIII. Los demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

La Ley Agraria señala que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (Artículo 134, Ley Agraria), cuyas funciones son de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley y su reglamento, a petición de parte o actuando de oficio, en los términos de la Ley (Artículo 135, Ley Agraria). Su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1993 y modificado el 20 de diciembre de 1996, amplía su cobertura en favor de los derechos de los poseionarios, colonos nacionaleros y campesinos en general (Artículo 2º, Reglamento Interior).

Por lo que respecta a la organización interna, su domicilio oficial se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal y cuenta con Delegaciones en los Estados y oficinas donde estima necesario (Artículo 137, Ley Agraria). Las controversias en las que la Procuraduría es parte son competencia de los Tribunales Federales; las autoridades federales, estatales y municipales así como las organizaciones sociales, son sus coadyuvantes en el ejercicio de sus atribuciones (Artículo 138).

Se integra con un Procurador Agrario, un Subprocurador General, los Visitadores Especiales, la Coordinación General de Programas Prioritarios, el Secretario General, un Cuerpo de Servicios Periciales integrado por las Direcciones Generales de apoyo y las demás entidades que se estimen necesarias, entre las que destaca el Consejo Consultivo (Artículos 139, Ley Agraria y 6º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria).

Es importante mencionar que la estructura operativa de la Procuraduría Agraria es principalmente desconcentrada, es decir, la mayor parte del personal reside fuera de la Ciudad de México.

Actualmente, la Procuraduría Agraria cuenta con 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa y 123 residencias, establecidas mediante el criterio del número de ejidos y comunidades que deben atender cada una de ellas. es decir, la conformación geográfica de la estructura territorial de la Procuraduría Agraria no se generó con base en criterios administrativos o políticos, sino para permitir a los sujetos agrarios un acceso más fácil a sus instalaciones. Asimismo, el número de visitantes y abogados agrarios adscritos a cada una de las residencias se determina por el número de núcleos agrarios que hay en el área de influencia de cada una de ellas.

La base operativa fundamental de la Procuraduría Agraria son los visitantes y abogados agrarios, que son el punto de contacto entre los núcleos y sujetos agrarios y la Institución.

El trabajo de los visitantes es casi en su totalidad de campo, como su nombre lo indica, su labor es visitar de manera cotidiana los ejidos que tienen asignados para establecer una relación de confianza con los sujetos agrarios y llevar a cabo las funciones básicas de la Procuraduría Agraria.

Los abogados agrarios asesoran a los sujetos agrarios en aspectos más especializados de la aplicación de la Ley y funcionan como sus representantes legales ante autoridades jurisdiccionales.

Estas dos categorías de empleados de la Procuraduría se encuentran sujetos al Estatuto del Servicio Profesional Agrario, que se instituyó como forma de regular la actividad, la calificación y la promoción a puestos de mayor responsabilidad de la estructura básica. Este Estatuto se instituyó a partir de 1994.

Con estas medidas se ha pretendido que esta Institución logre de manera más eficaz sus objetivos, tratando de evitar el burocratismo y la centralización que caracterizaron a los procedimientos y a los servidores públicos agrarios de la vieja Secretaría de la Reforma Agraria.

Con estos métodos novedosos y con sistemas de información modernos y rigurosos, la Procuraduría Agraria ha venido cumpliendo las funciones que tiene asignadas, con una total cobertura de los núcleos agrarios a través de todo el país.

Una de las principales funciones que ha tenido la Procuraduría a partir de su creación ha sido su participación dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuyo propósito es el de otorgar certeza jurídica y seguridad colectiva e individual en la tenencia de la tierra ejidal, con la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes a las tierras de uso común, parceladas y solares urbanos.

6.3. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Con motivo de las reformas al Artículo 27 Constitucional, el Registro Agrario Nacional es ahora un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

El Artículo 148 de la Ley Agraria señala que en el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, asimismo establece que deberá contar con una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Es por ello, que al Registro Agrario Nacional le corresponde realizar la inscripción de los siguientes asuntos⁶³:

- I. Las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;

⁶³ Artículo 152 de la Ley Agraria.

- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el Artículo 56 de la Ley Agraria;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de la Ley Agraria;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y
- VIII. Los demás actos y documentos que disponga la Ley Agraria, sus reglamentos u otras leyes.

En analogía con el Registro Público de la Propiedad, es el encargado de brindar certeza y seguridad jurídica a los actos y hechos emanados de los sujetos agrarios, así como de establecer un riguroso control documental, para lo cual lleva a cabo las siguientes actividades y funciones**:

- I. Inscribir y controlar los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre ésta; así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operaciones, en los casos en que lo señala la Ley Agraria;
- II. Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en los términos señalados por la Ley;
- III. Expedir los certificados y títulos a que se refiere la Ley;

** Artículo 2 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

- IV. Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, en términos de la legislación agraria;
- V. Llevar la inscripción de las uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural y sociedades de solidaridad social;
- VI. Llevar en sección especial, las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria y las demás inscripciones que se refiere el Artículo 131 de dicho ordenamiento;
- VII. Inscribir las resoluciones de los tribunales agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;
- VIII. Certificar el contenido de los planos internos de los ejidos;
- IX. Tener en depósito las listas de sucesión que presenten los ejidatarios, de conformidad con lo establecido en el Capítulo X, del Título Tercero del presente Reglamento;
- X. Llevar a cabo la inscripción de las actas de asamblea de conformidad con lo establecido en la Ley y sus reglamentos;
- XI. Elaborar, en su caso, los planos generales de los ejidos y comunidades en los términos del Artículo 56 de la Ley Agraria;
- XII. Llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información: estadística, documental, técnica, registral, catastral y de planificación objeto de su competencia;

XIII. Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente, para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente en la materia; y

XIV. Las demás que le confieran la Ley Agraria y sus reglamentos, así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

En consecuencia, al Registro Agrario Nacional le corresponde, en el marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, la inscripción de las actas de las asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales, la emisión de los certificados de derechos parcelarios y de uso común y los títulos de propiedad de solares urbanos, así como el registro de planos y la actualización de la información correspondiente.

6.4. LOS TRIBUNALES AGRARIOS

Hasta antes de las reformas al Artículo 27 Constitucional, las controversias jurídicas derivadas de la tenencia de la tierra se dirimían ante autoridades administrativas que dependían directamente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como local, lo que en muchas ocasiones propiciaba que la discrecionalidad estuviera presente en la resolución de las mismas.

Sin embargo, acorde con los motivos que propiciaron las reformas del 92, la Fracción XIX del reformado Artículo 27 Constitucional prevé la creación de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria.

Generalmente los sistemas de impartición de justicia tienen dos etapas o instancias, una se encarga de la resolución de las controversias que se presentan por parte de los sujetos de derecho, mientras que la otra, la instancia superior, se dedica a coordinar la política judicial, es decir, el número de tribunales, competencia territorial, nombramientos, recursos, y a revisar las sentencias de los tribunales de

primera instancia cuando los sujetos de derecho manifiestan inconformidad con la resolución.⁶⁵

El sistema de Tribunales Agrarios de nuestro país funciona de esa manera, la primera instancia está constituida por 49 distritos de justicia agraria, que cuentan con su respectivo Tribunal Unitario Agrario, integrado por un solo magistrado. Como órgano de segunda instancia o revisor se encuentra el Tribunal Superior Agrario, que se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo preside.

Los Tribunales Agrarios resuelven sobre dos tipos principales de asuntos:

- Los asuntos del llamado rezago agrario, de competencia transitoria, que son expedientes iniciados bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, y que no habían concluido con su tramitación al ser creados los tribunales agrarios, y
- Las demandas planteadas durante la vigencia de la nueva legislación, respecto de controversias en materia agraria entre los diversos sujetos de derecho agrario.

De esta manera, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, establece que tendrán las siguientes competencias:

Para el Tribunal Superior Agrario⁶⁶:

- I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles:

⁶⁵ Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo. La Disputa por la Tierra: Los Tribunales Agrarios en México. Revista Estudios Agrarios No. 11 Enero-Abril 1999. México.

⁶⁶ Artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

- II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras;
- III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;
- IV. De conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios;
- V. Establecer diversos precedentes y resolver qué tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;
- VI. De los Impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;
- VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y
- VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.⁶⁷

Para los Tribunales Unitarios Agrarios⁶⁸:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades;
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales o comunales;

⁶⁷ No hay que olvidar que además el Artículo Tercero transitorio del Decreto que reformó al Artículo 27 Constitucional, establece que los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales al momento de entrar en vigor el decreto, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a los Tribunales Agrarios para que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva.

⁶⁸ Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avocindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y

XI. Los demás asuntos que determinen las leyes.

VII. ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL EJIDO

El Artículo 27 Constitucional estableció instituciones, la pequeña propiedad, la comunidad y el ejido, que se fueron modelando con el transcurrir del tiempo, de acuerdo con las necesidades dictadas por el interés público, por ello, presentar una definición del término ejido es tarea difícil, es un concepto tan dinámico, como lo ha sido el precepto constitucional en el cual se funda.

Hasta antes de las modificaciones de 1992, el ejido mostraba grandes semejanzas con el *calpulli* azteca, en ambos el concepto de propiedad era manejado con base en su función social. El titular del *calpulli* debía trabajarle personal y constantemente, siendo sancionado si dejaba de cultivar su parcela un año y suspendido definitivamente en sus derechos si la abandonaba por más de dos años.

La primera referencia formal al ejido se tiene durante la Colonia. El 1° de diciembre de 1573, el rey Felipe II, emitió la Ley VIII, que estableció que los sitios en que se formarían los pueblos, deberían tener comodidad de aguas, tierras y montes, y un ejido de una legua de largo, donde los indios pudieran tener su ganado, esta superficie no era divisible, ni podía ser objeto de apropiación individual.

Posteriormente, el Artículo 3° de la Ley del 6 de enero de 1915, estableció que "... *Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población ...*".

El ejido a que alude esta Ley, debería disfrutarse en común, hasta en tanto una ley reglamentaria determinaba la condición en que habrían de quedar definitivamente y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos. (Artículo 11)

El Congreso Constituyente de 1917, al conceder a la Nación el derecho pleno sobre las tierras y aguas del territorio, retuvo bajo su dominio todo lo necesario para el desarrollo social, así como, para regular el estado total de la propiedad y resolver el

problema agrario. Asimismo, restableció el reconocimiento a la propiedad y explotación comunal de la tierra, que con las Leyes de Reforma se había visto mermado, dejando establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria.

Es en la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, Artículo 13, que se señala que la tierra dotada a los pueblos se denominaría ejido, y tendría una extensión suficiente de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo y la topografía del lugar. Ésta debería proporcionar una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

La concepción territorial del ejido se fue perfeccionando a lo largo del desarrollo de la legislación agraria, convirtiéndose en el nombre genérico de la persona moral que recibía las tierras a través del reparto agrario, las cuales estarían sujetas a un régimen jurídico particular.

En los inicios de la Reforma Agraria se debatió fuertemente respecto a las características del reparto agrario, algunos consideraban que el ejido debería proveer al campesino de un complemento de recursos, mientras continuaba trabajando como peón. Para otros, el ejido debería ser una forma transitona que culminaría en la formación y consolidación de la pequeña propiedad.

De ahí, que en sus orígenes el proceso de restitución y dotación se realizara de manera paulatina, ya hemos citado, que en los años que van de 1920 a 1934, no se logró un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredado del porfiriato: los 7.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934, representaban el 6.7% de la tierra que los grandes latifundistas tenían a fines de ese período. (Cuadro No. 2)

Sin embargo, es en este período que las disposiciones reglamentarias del Artículo 27 se dirigen a normar el proceso de restitución y dotación de tierras y a impedir un nuevo acaparamiento.

En la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal de 1925, se dispuso que publicada la resolución presidencial, la población que obtuvo la restitución o dotación adquiriría la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en la misma. Asimismo, se señaló que al efectuarse el reparto de las tierras, el campesino tendría dominio sobre el lote adjudicado, sin embargo, el mismo sería inalienable.

De esta manera, se inició el proceso de conceder tanto al núcleo de población como a los adjudicatarios de las parcelas, el derecho de propiedad, pero sujeto a las modalidades señaladas por las leyes.

Esta situación se consagra en el Código Agrario de 1934, al disponer que a partir de la diligencia de posesión definitiva, los ejidatarios serían propietarios y poseedores en los términos establecidos en el mismo Código, es decir, serían imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran, por tanto, no podrían cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que sobre los mismos se celebrasen.

Como se observa, es en este Código que se definen claramente los principios no mercantiles que rigieron a la tierra ejidal, por más de 70 años. Las limitaciones impuestas tienen que ver con el proyecto nacional de estructura agraria para el México posrevolucionario: acabar con la estructura económica y social del sistema latifundista. En nombre de la justicia social, se antepuso la dimensión social a la dimensión económica.

Originalmente el patrimonio de los ejidos consistía nada más en tierras de cultivo, este Código estableció que las dotaciones ejidales comprenderían, además de las tierras de cultivo, las de agostadero, de monte o de cualquier otra calidad diferente, que se requirieran para la satisfacción de las necesidades del poblado.

Con el General Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra, el ejido ya no fue

considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad ni complemento salarial.

En este período se inicia una amplia participación del Estado en la vida interna de los ejidos. En 1937 se modificó el Código Agrario, otorgando facultades al Departamento Agrario y al Banco Ejidal para organizar los ejidos y las sociedades de crédito, ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía ejidal. En los casos en los que no se constituyeran sociedades locales de crédito, el Departamento Agrario quedaba facultado para establecer los cultivos y las técnicas de explotación, determinar la forma de organización de los ejidatarios y definir cualquier otra actividad importante para el ejido.

Con la expedición del Código Agrario de 1940, se agregaron limitaciones a la propiedad ejidal, al disponer el carácter de inembargables e intransmisibles, preceptos que se repiten en el Código Agrario de 1942, vigente por casi 30 años.

La rapidez del reparto y la carencia de planeación, así como el respeto a la pequeña propiedad, dio como resultado un mosaico irregular de pedazos de haciendas y ejidos, que no condujo a una administración y manejo adecuado de los recursos.

Durante los gobiernos posteriores al del Presidente Cárdenas, el reparto de tierras para la constitución de ejidos se realizó con menor intensidad, optándose por impulsar y otorgar mayores garantías al desarrollo de la pequeña propiedad. Muestra de ello, es que en diciembre de 1931, se había reformado la legislación negando a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas el derecho de impugnarlas a través del juicio de amparo, sin embargo, por Decreto del 30 de diciembre de 1946, se reinstauró el derecho de reclamación a los pequeños propietarios, restringiéndose a aquéllos que contaran con Certificado de Inafectabilidad.

Es a partir de 1960, que se inicia la revaloración del ejido, no sólo como célula económica, sino también política. En el sexenio 1964-1970, se entregó una cantidad

equiparable a la repartida durante la gestión del Presidente Cárdenas, sin embargo, los ejidatarios no contaban con los medios necesarios para realizar una explotación agrícola exitosa, entre otras razones, por el tipo de tierra que se entregó, se estima que sólo el 8.5% era cultivable.⁶⁹

Al final del sexenio, se hace patente un nuevo problema para los campesinos del país, el llamado rezago agrario, que en esa época se definió como la falta de atención de una gran cantidad de demandas de dotación o restitución.

Bajo este panorama, el 22 de marzo de 1971 se aprueba la Ley Federal de Reforma Agraria, misma que es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971. Esta Ley dispuso, que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la resolución presidencial que beneficiaba a un poblado, el núcleo de población sería propietario de las tierras que la misma señalase, con las modalidades y regulaciones establecidas en dicha Ley; serían inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, por tanto, los actos que se realizaran en contravención serían inexistentes. La ejecución de la resolución presidencial otorgaba al ejido propietario el carácter de poseedor.

Asimismo, estableció que el patrimonio del ejido estaría constituido por suficientes tierras de labor para adjudicar unidades de dotación a cada uno de los campesinos con derechos preferentes; terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas de la población; las superficies necesarias para la zona de urbanización y, por último, superficies favorables para formar la parcela escolar y la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

En los años ochenta, la profundización de la crisis económica agravó la incapacidad del Estado para destinar recursos públicos a este sector, que en el pasado había dependido casi enteramente de la inversión pública.

⁶⁹ Cfr. Warman, Arturo. El Campo Mexicano en el Siglo XX. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.19.

Por otro lado, el ejido resentía las debilidades inherentes a sus formas de organización y de propiedad. Cabe recordar, que las facultades discrecionales que la legislación agraria le confería al Ejecutivo Federal, le permitían regular el acceso campesino a la tierra, así como, tutelar el desarrollo de los ejidos y comunidades, lo que se convertía en un importante instrumento político.

Es por ello, que aún y cuando en la gestión de algunos presidentes se acentuó la protección a la pequeña propiedad, siempre se postuló la necesidad de continuar con el reparto agrario, no obstante, la significativa diferencia que se observa, en algunos períodos, entre el reparto decretado en las resoluciones presidenciales y el reparto efectivo. (Cuadros 2 y 3).

El reparto agrario fue un gran mecanismo de justicia, que resarcía a los pueblos de los despojos de tierra de que fueron víctimas, sin embargo, la concepción ideológica de la propiedad social, no permitía distinguir que el reparto no podía ser infinito, tenía término y lo establecía la superficie afectable disponible.

Hemos señalado, que el aumento de la población en términos absolutos y una frontera agrícola limitada, condicionaron que en las últimas décadas del reparto agrario, éste se realizara sobre tierras con poca o ninguna vocación agrícola, suelos erosionados, en zonas áridas o francamente desérticas e incluso superficies inexistentes.

La imposibilidad de continuar indefinidamente con el reparto agrario no era el único problema que enfrentaba la legislación agraria. El control absoluto de la propiedad social por parte de las autoridades agrarias representaba otro problema fundamental.

Las limitaciones para asociarse o celebrar cualquier tipo de contratos, colocaba a los ejidatarios en una situación desfavorable, no podían acceder a créditos importantes, debido a que no podían ofrecer como garantía su tierra. No es exagerado señalar, que el reparto agrario permitió la incorporación política de los

campesinos al Estado, bajo una relación patronal, con lazos de subordinación, lo que se convirtió en un pesado lastre para los habitantes de los ejidos.

En muchos casos, las tensiones generadas por las limitaciones impuestas a la propiedad ejidal, se resolvían incurriendo en prácticas ilegales, que generaban incertidumbre en la tenencia de la tierra.

Las modificaciones decretadas al Artículo 27 Constitucional el 6 de enero de 1992, fueron las más radicales y profundas que se habían hecho desde el inicio de la Reforma Agraria. La constante lucha para mantener a la propiedad social como una opción de vida y de organización para la producción agropecuaria, también se refleja en las reformas a la legislación agraria.

La nueva legislación agraria, al liberar el factor tierra, posibilita la participación del sector privado en el campo, privilegiando las formas contractuales y asociativas con todo tipo de productores, esto para favorecer la disolución de inercias y obstáculos formales que separan al sector social de la agricultura rentable, situación recomendable si se considera la situación que se observa en los ejidos del país.

Los argumentos en contra de las reformas contienen una enorme carga ideológica, relacionada con la supuesta intención privatizadora de la misma. Estos se basan en el derecho que la Ley Agraria le confiere a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno de sus parcelas, no obstante, que es atribución exclusiva de la Asamblea autorizar esta práctica, nunca del ejidatario en lo particular. La Asamblea tiene que cumplir con requisitos especiales, que aseguren que la decisión se toma libre y democráticamente: haber realizado previamente la delimitación y asignación de las tierras ejidales, contar con la asistencia de tres cuartas partes de todos sus integrantes y el voto aprobatorio en la misma proporción, haber sido convocada con 30 días de anticipación y contar con la presencia de un fedatario público y de un representante de la Procuraduría Agraria.

Según información oficial, para 1999 sólo 809 núcleos agrarios, menos del 3% del total, habían solicitado el cambio de dominio en 253 mil hectáreas, que representan 0.25% del total de la propiedad social. La tercera parte de los ejidos que adoptaron el dominio pleno se localizan en áreas conurbadas.⁷⁰

Es frecuente que el cambio de dominio se presente para incorporar la tierra con legalidad y ventajas al desarrollo urbano, antes esta práctica se realizaba al margen de la legalidad, lo que mermaba los beneficios derivados del cambio de uso del suelo.

El análisis de las reformas permite reconocer un cambio drástico en la vida interna de los ejidos y, por tanto, en sus perspectivas de evolución. La discusión sobre este tema debe partir del conocimiento que sobre el mismo se tenga, eliminando en lo posible, la separación artificial que se hace de los sectores social y privado.

La existencia de un catastro rural confiable, permitirá un mejor resultado de los esfuerzos de planeación y aplicación de los programas gubernamentales dirigidos al campo, por ello, la acreditación de la propiedad sobre la tierra, consecuencia del proceso de certificación de derechos agrarios, ha sido fundamental para la concreción de las reformas.

Para darnos una idea precisa de la situación actual del ejido, citamos las estadísticas de Héctor Robles Berlanga⁷¹:

El país tiene una superficie territorial de 196.7 millones de hectáreas, de las cuales más de 89.6% son tierras rústicas, es decir, alrededor de 175 millones de hectáreas están identificadas por tipo de propiedad: de éstas, 37.6% es propiedad privada que poseen 1.5 millones de personas, con una extensión media de 46.1 hectáreas por propietario. El 51.4% corresponde a la propiedad social y está distribuida entre 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 28.2 hectáreas. Los terrenos nacionales

⁷⁰ Cfr. Robles Berlanga, Héctor. Ibidem, p. 34.

⁷¹ Cfr. Robles Berlanga, Héctor. Ibidem, pp. 35 y 36.

abarcan una extensión de 7.3 millones de hectáreas dividida en 144 mil predios, y por último 618 colonias agrícolas con una superficie de 3.7 millones de hectáreas.

Los estados del norte del país son los que tienen mayor superficie de propiedad privada: Chihuahua, 12 millones 947 mil hectáreas; Sonora, 10 millones 257 mil; Coahuila, 8 millones 31 mil; Tamaulipas, 4 millones 537 mil y Nuevo León, 3 millones 990 mil hectáreas. Por otra parte, las entidades con menor extensión de tierras privadas son: Distrito Federal con más de 9 mil hectáreas, Morelos 33 mil, Tlaxcala 92 mil, Colima casi 195 mil y Aguascalientes 247 mil hectáreas...

... En el país existe un total de 29,482 núcleos agrarios: de éstos, 27,285 son ejidos y 2,197 comunidades. La superficie ejidal asciende a 84.2 millones de hectáreas en manos de 3 millones de ejidatarios. Por su parte, las comunidades cuentan con una superficie de 16.4 millones de hectáreas y 511 mil comuneros.

El mayor número de núcleos agrarios se localiza en Veracruz (11.8%), Chiapas (6.6%), Michoacán (6.2%), Oaxaca (5%), Guanajuato (4.8%), Jalisco (4.8%), Tamaulipas (4.5%), San Luis Potosí (4.3%), Guerrero (4.2%), Sinaloa (4.2%), México (4.1%), Puebla (3.9%) e Hidalgo (3.9%).

Se ha reconocido al minifundio como un problema central para el desarrollo rural de nuestro país, por su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de las familias campesinas, situación que se agrava si se considera la fragmentación de la tierra ejidal, es decir, el número de parcelas que tienen los ejidatarios.

El fraccionamiento que existe actualmente, es resultado de diversas prácticas recurrentes, desde la forma en que se distribuye la tierra al interior de los ejidos, hasta la segmentación a través de la herencia. Esta situación se torna delicada, si se considera que la Ley Agraria establece en el Artículo 17 que "... el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y

en los demás inherentes a su calidad de ejidatario ...". Con el PROCEDE, los ejidatarios reciben un certificado por cada una de las parcelas o fracciones de tierra que poseen, así como otro por las tierras de uso común. La existencia de varios certificados ha permitido registrar como sucesores a beneficiarios diferentes, lo que agravará el minifundio en un futuro.

Gloria Artis,⁷² proporciona los siguientes datos, respecto al tamaño de los predios en la propiedad ejidal:

A nivel nacional, los ejidatarios poseen en promedio 9.2 hectáreas de tierra parcelada, pero la mitad de ellos tiene hasta cinco hectáreas y ésta es la superficie máxima de 91% de los poseedores; estos últimos están en una situación de considerable desventaja al contar en promedio con una superficie apenas ligeramente mayor a la cuarta parte de la que poseen los primeros. Una cuarta parte de los ejidatarios tiene entre 5 y 10 hectáreas y sólo 3.9% de los poseedores tienen este último rango de superficie.

A nivel estatal, las diferencias en los promedios de la superficie parcelada son muy significativas. En 13 estados los sujetos agrarios con derecho a la tierra tienen una superficie promedio menor al nacional; en cinco de ellos: México, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Puebla, el minifundio es extremo siendo la superficie promedio menor de cinco hectáreas. En 10 entidades: Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Aguascalientes, Durango, Oaxaca, Jalisco y Nayarit, la superficie promedio oscila entre más de cinco y hasta 10 hectáreas. En otras ocho: Veracruz, Zacatecas, Sinaloa, Chiapas, Tabasco, Chihuahua, Nuevo León y Coahuila, la superficie promedio fluctúa entre más de 10 y hasta 15 hectáreas; en cuatro la superficie es de alrededor de 18 y 19; en dos, esta es cercana a las 28 y, finalmente, hay un salto a una superficie promedio de 85 hectáreas, en Baja California. (Cuadro No. 5)

⁷² Artis Espriu, Gloria. Minifundio y Fraccionamiento de la Tierra Ejidal Parcelada. Revista Estudios Agrarios No. 8, Julio-Septiembre, 1997, México.

CUADRO No. 5 SUPERFICIE PARCELADA PROMEDIO POR SUJETO AGRARIO (HA)

ENTIDAD	EJIDATARIOS	POSESIONARIOS
MÉXICO	2.31	0.89
HIDALGO	3.30	1.49
TLAXCALA	3.32	2.45
MORELOS	3.61	1.89
PUEBLA	3.81	1.72
QUERÉTARO	5.50	2.30
GUANAJUATO	6.14	2.09
MICHOACÁN.	6.87	2.74
GUERRERO	7.34	4.16
SAN LUIS POTOSÍ	7.87	2.28
AGUASCALIENTES	8.07	4.93
DURANGO	8.44	5.24
OAXACA	9.19	4.43
JALISCO	9.53	3.15
NAYARIT	9.88	3.68
VERACRUZ	10.18	2.19
ZACATECAS	10.70	4.19
SINALOA	10.94	8.58
CHIAPAS	11.36	4.21
TABASCO	11.89	2.39
CHIHUAHUA	12.61	7.59
NUEVO LEÓN	13.56	7.11
COAHUILA	14.73	7.90
COLIMA	17.79	6.72
SONOPA	17.97	12.82
TAMAULIPAS	18.03	9.37
YUCATAN	19.25	19.72
CAMPECHE	27.36	35.95
BAJA CALIFORNIA SUP	28.05	11.71
BAJA CALIFORNIA	85.46	13.75
NACIONAL	9.26	2.56

Fuente: Artís Espino, Orlando. Mifundido y trazamiento de la tierra Ejidal Parcelada. Revista Estudios Agrarios No. 8. Julio-Septiembre 1997. México.

Con respecto al fraccionamiento actual, la misma autora señala:

A nivel nacional los ejidatarios tienen en promedio dos parcelas, pero la mitad de ellos tienen una parcela, 25.8% tiene dos, 12.1% tres y 12.4% más de tres. Sin embargo, hay diferencias significativas en la fragmentación de la tierra parcelada a nivel de las entidades. Este factor es muy bajo en algunos estados como Yucatán en donde 79.5% de los ejidatarios tiene una sola parcela y 16.5% tiene dos. También hay poco parcelamiento en Baja California, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Colima, Campeche, Chihuahua y Durango, en donde, entre 80 y 94% de los ejidatarios y poseesionarios tiene como máximo dos parcelas. En el otro extremo, en Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Chiapas, Aguascalientes, Puebla, Guerrero, Michoacán, Nayarit, México, Oaxaca y Querétaro, los ejidatarios con un máximo de dos parcelas representan entre 60.6% y 73.3%

Como se observa, el minifundio es un problema presente en buena parte de los ejidos del país, por tanto, propiciar la concentración de superficies, a través de figuras asociativas, debe ser un objetivo para lograr mayor productividad.

Otro problema que se presenta en la propiedad de las tierras ejidales, es el envejecimiento de los ejidatarios. La edad promedio de los ejidatarios es de 52 años, 53% supera los 50 años y 24.5% tiene más de 65 años. Esto significa, que en las siguientes décadas, el acceso de la tierra a través de lazos familiares será recurrente, lo que le imprimirá un nuevo significado a su relación con la tierra.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 1990, la Población Económicamente Activa (PEA) del sector social ascendía a 3.4 millones de personas. De éstas se ocupaban en el sector primario 70%, en el secundario 13.6%, en el de servicios 12.7% y el resto no especificó la actividad económica.

ES LA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

De los 2.3 millones de personas ocupadas en las actividades agrícolas y ganaderas, el 30% no recibe ingreso, con hasta un salario mínimo se encuentra el 39% y sólo el 5.2% obtiene ingresos superiores a cinco salarios mínimos.⁷³

Se puede decir, en términos generales, que la actividad agropecuario no es una actividad rentable, es mayoritariamente practicada como una actividad de subsistencia. En las más de las veces, las opciones para subsistir se centran en la emigración, en el subempleo en áreas urbanas y en el uso indiscriminado de los recursos naturales.

Los cultivos predominantes en la propiedad social se asocian a nuestras costumbres, forman parte de la alimentación de la población, según las estadísticas poco más del 80% de los ejidatarios se dedica principalmente a cultivar maíz y frijol, el primero de los cultivos tiene mayor importancia, tanto por el número de sujetos que lo producen, como por la superficie sembrada, lo cultiva el 61.2% de los sujetos, es decir, seis de cada diez ejidatarios son productores de maíz, este cultivo se encuentra ampliamente difundido en todas las entidades del país. El segundo cultivo es el frijol, se dedican a su producción 17.4% de los ejidatarios, y al igual que el maíz, se cultiva en todos los estados, pero en proporciones mucho menores. La asociación maíz-frijol es la tercera en importancia, se ocupa en su producción 10.4% de los sujetos. En orden de importancia, le siguen el sorgo, la caña de azúcar, los frutales, las hortalizas, el trigo, el arroz, los forrajes y otros cultivos como el café, algodón, etc.⁷⁴

De ahí, el desplazamiento de la demanda de tierra por las demandas relacionadas con la producción y comercialización, y por ello, la necesidad de diseñar un esquema de organización y fomento que permita que el ejido se conforme como una empresa integradora, que absorba las posibilidades de asociación que la Ley le permite.

⁷³ Robles Berlanga Héctor. Tendencias del Campo Mexicano. Ibidem.

⁷⁴ Robles Berlanga Héctor. Similitudes y Diferencias entre Propiedad Privada y Ejidal. Revista Estudios Agrarios No. 14. Enero-Abril 2000. México.

VIII. CONCLUSIONES

Con la conquista, la Corona española adoptó diversas medidas tendientes a reorganizar la vida política, económica y social de los territorios descubiertos, caracterizándose como el período en el que se originó la desigual distribución de la riqueza territorial, se acrecentó la propiedad hispana y la del clero y se despojó a los indígenas de gran parte de sus territorios. La concentración de la propiedad de la tierra se prolongó hasta el siglo XIX.

A principios del siglo XX, el país registró un estallido social sin precedentes debido, entre otras razones, a la violencia con que se expandía la hacienda y se destruía la esencia de la economía campesina, prueba de ello, es la polarización de la estructura agraria de fines del porfiriato, 91% de quienes trabajaban la tierra no tenían ningún derecho de propiedad sobre la misma, un poco menos de la mitad de ellos eran aparceros y casi otro tanto peones acasillados.

Distintas corrientes y fuerzas regionales se sumaron a la lucha revolucionaria. En este período, se formularon diversas iniciativas sobre legislación agraria, con lo que cada caudillo consideró la parte medular del problema agrario. Es decir, mientras que Emiliano Zapata reclamaba la restitución de las tierras, la pretensión de Francisco Villa era dividir los enormes latifundios del norte para crear la pequeña propiedad.

El 6 de enero de 1915, el jefe del Ejército Constitucionalista promulgó la primera Ley Agraria, misma que consagraba el derecho irrenunciable al acceso a la tierra para los campesinos que la trabajaban. Este principio de redistribución de la tierra se elevó a rango constitucional en 1917, y tuvo permanencia hasta 1992, año en que se decretó la conclusión del reparto agrario.

Inicialmente, la reforma agraria pretendió resarcir a los pueblos de los despojos de tierra de que fueron víctimas, en consecuencia prevaleció la vía restitutoria. Sin embargo, para suplir los complejos trámites que implicaba la restitución de tierras, se optó por la dotación, que con el paso del tiempo se convirtió en la vía predominante del reparto agrario.

El prolongado período en que se realizó la redistribución de la propiedad rural, aunado a las facultades discrecionales que la legislación agraria le confirió al Ejecutivo Federal, permitieron que cada gobernante regulara el acceso campesino a la tierra, en función de la tendencia dominante.

De esta manera, el reparto de tierra fue la acción pública más trascendente en el sexenio Cardenista. Después se observa un largo periodo en el que se acentúa la protección a la pequeña propiedad. Entre 1964 y 1970 se inicia la revaloración del ejido, no sólo como célula económica, sino también política.

La calidad de la tierra entregada por el presidente Díaz Ordaz hacia evidente que el reparto de tierras aptas para el cultivo se había agotado, sin embargo, los gobiernos posteriores utilizaron el reparto agrario, como un paliativo para la crisis que enfrentaba el campo.

El marco jurídico agrario, que permitió la redistribución de la tierra, mantuvo definiciones esenciales: la obligación del estado de proporcionar tierra a todo grupo solicitante, así como la protección a la pequeña propiedad inafectable. Las dos obligaciones se habían vuelto antagónicas.

No obstante, se lograron los siguientes resultados: poco más del 50% de la superficie total del país, 100'696,841 hectáreas, corresponde a algún tipo de propiedad social, en esta superficie se asientan 27,285 ejidos y 2 197 comunidades, con 3'570,271 campesinos beneficiados. Las cifras anteriores acreditan la profundidad del reparto agrario y la transformación que sufrió la estructura agraria en el siglo XX.

La constante lucha para mantener a la propiedad social como una opción de vida y de organización para la producción agropecuaria, generó una gran fragmentación de la propiedad rústica que se tradujo en la presencia dominante del minifundio en los ejidos del país.

Con las reformas decretadas el 6 de enero de 1992, la intervención agobiante del gobierno en la economía rural se restringió, asimismo, se cancelaron las limitaciones que enfrentaba la propiedad social, otorgando a los ejidos y las comunidades la propiedad real sobre las tierras que les fueron dotadas o reconocidas, hasta entonces eran usufructuarios de tierras propiedad de la nación.

El contenido de la reforma jurídica, el desmantelamiento de buena parte de los mecanismos institucionales paternalistas, los crecientes espacios para la operación de los mercados, la disminución de barreras entre la economía campesina y la agricultura comercial, hacen necesario un fomento estatal pactado, que no atente contra la autonomía de los ejidos, sino por el contrario fomento desde el gobierno la creación de organismos económicos regionales, que proporcionen servicios técnicos, de comercialización, gestión y elaboración de proyectos, con lo que se lograra la autogestión campesina en sus procesos productivos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

1. Artís Espriu, Gloria, Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada, Revista Estudios Agrarios No. 8, Julio-Septiembre 1997, México.
2. Beñanzas, O. y Enrique Montalvo, La transformación mundial durante el siglo XIX, en Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 3, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.
3. Bouquet, Emmanuelle, La tierra ejidal en México: ¿mercancía u objeto social?, Revista Estudios Agrarios No. 15, Octubre-Diciembre 1996, México.
4. Chávez Padrón, Martha, El derecho agrario en México, Editorial Porrúa, 10ª Edición, México, 1991.
5. Chávez Padrón, Martha, Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, 8ª Edición, México, 1980.
6. Chávez Padrón, Martha, El proceso social agrario y sus procedimientos, Editorial Porrúa, 6ª Edición, 1989.
7. Comunicación Agraria, Leyes agrarias de la revolución, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
8. Delgado de Cantú, Gloria M., Historia de México, Editorial Alhambra, México, 1987.
9. Durán, Marco Antonio, El agrarismo mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1967.
10. Escobar Toledo, S., El cardenismo más allá del reparto: acciones y resultados en Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 5, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.

11. González, P., Los primeros pactos y la construcción de la legalidad en Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 3, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.
12. Holden, R., Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras: mitos y realidades en Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 2, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.
13. INEGI, Resultados Preliminares del VII Censo Agropecuario y Forestal, México, 1991.
14. Lemus García, Raúl, Derecho agrario mexicano, Editorial Porrúa, 6ª Edición, México, 1987.
15. Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, 33ª Edición, México, 1989.
16. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 26 de febrero de 1992.
17. Marco Legal Agrario, Volumen I, Procuraduría Agraria, México, 1994
18. Medina Cervantes, José Ramón, Derecho agrario, Editorial Harla, México, 1987.
19. Mendieta y Nuñez, Lucio, El problema agrario de México, Editorial Porrúa, México, 1982.
20. Mejía Fernández, M., Política agraria en México en el Siglo XIX, Siglo XXI Editores, México, 1979.
21. Rivera Rodríguez, Isaias, El nuevo derecho agrario mexicano, Editorial McGraw-Hill, 2ª Edición México, 1994.

22. Rivera Rodríguez, Isaías, La procuración agraria en la historia de México, Revista Estudios Agrarios No. 15, Octubre-Diciembre 1996, México.
23. Robles Berlanga, Héctor, Tendencias del campo mexicano, Revista Estudios Agrarios No. 4, Julio- Septiembre 1996, México.
24. Robles Berlanga, Héctor, Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal, Revista Estudios Agrarios No. 14, Enero-Abril 2000, México.
25. Robles, R. y Julio Moguel, Los nuevos movimientos rurales por la tierra y por la apropiación del ciclo productivo en Historia de la Cuestión Agraria, Tomo 9, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1988.
26. Ruiz Massieu, Mario, Temas de derecho agrario mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
27. Salinas de Gortari, Carlos, México. Un paso difícil a la modernidad, Editorial Plaza y Janes, México, 2000.
28. Secretaría de la Reforma Agraria, La transformación agraria: origen, evolución, retos, Testimonios, 2ª Edición, México, 1998.
29. Secretaría de la Reforma Agraria, Reforma Agraria Integral-Consolidación del Reparto Agrario, México, 1988.
30. Secretaría de la Reforma Agraria, Informe de Labores 1999-2000, México.
31. Téllez Kuenzler, Luis, La modernización del sector agrario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
32. Villalobos López Gonzalo, Desarrollo local y reforma agraria en México. Retos y perspectivas en la globalización económica. Revista Estudios Agrarios No. 15, Mayo-Agosto 2000, México.

33. Warman, Arturo, El problema agrario y campesino, Revista Nexos, No. 13, Enero de 1979, México.
34. Warman, Arturo, mimeo La Situación del México Rural, México, 1995.
35. Warman, Arturo, La reforma al Artículo 27 Constitucional, Periódico La Jornada, 8 de abril de 1994, México.
36. Warman, Arturo, El campo mexicano en el siglo XX, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
37. Zepeda Lecuona, Guillermo, La disputa por la tierra: Los Tribunales Agrarios en México, Revista Estudios Agrarios No. 11, Enero-Abril 1999, México.