

20721  
7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

LOS TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES EN LA NUEVA  
LEY AGRARIA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CAROLINA ALEJO SANCHEZ

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA



MEXICO, D. F.

2003

A



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.

# INDICE

## Página

### INTRODUCCIÓN

1

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES.

A) Leyes sobre Terrenos Baldíos en el siglo XIX

5

B) Los Terrenos Nacionales

21

C) Leyes de Colonización

40

### CAPITULO II

#### MÉXICO Y SU REVOLUCION.

A) Distribución de la Propiedad Agraria a partir del siglo XX

54

B) Creación del Derecho Social en México.

76

C) El Resultado de la Reforma Agraria en México

85

### CAPITULO III

#### LEY FEDERAL DE REFORMA GRARIA

A) El Artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria

94

B) Planeación Agraria a Partir de 1971

106

C) De la Enajenación a Titulo Gratuito y Onerosa de los Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías

115

### CAPITULO IV

#### LEY AGRARIA DE 1992

A) Titulo IX de la Ley Agraria de 1992

120

B) La Secretaria de la Reforma Agraria

129

C) Preferencias para adquirir Terrenos Nacionales.

136

D) Reflexiones

143

### CONCLUSIONES

148

B

# **TITULO**

## **Los Terrenos Baldíos y Nacionales en la Nueva Ley Agraria.**

## **OBJETIVO GENERAL**

**Realizar un estudio que me permita entender que destino se le esta dando a los terrenos Baldíos y Nacionales en la Nueva Ley Agraria, específicamente en su Título Noveno y hacer algunos comentarios y reflexiones.**

**A MIS PADRES:**

**MARGARITA SÁNCHEZ MORALES  
ISIDRO ALEJO GONZÁLEZ**

**Por su haberme dado la vida y que a través de está, lograran encaminar con esfuerzo, amor y cariño para que pudiera concluir este trabajo, es por eso que los agradezco y ofrezco.**

**A MI ESPOSO:**

**ANTONIO DOMÍNGUEZ VILLAGÓMEZ**

**Ya que con su apoyo incondicional, así como su amor y comprensión lograron que yo pueda concluir este presente trabajo tan ansiado y anhelado.**

F

**A MIS HIJOS:**

**LUIS ANTONIO Y KARLA ELIZABETH**

**Que con su paciencia y comprensión fueron el elemento esencial que hicieron que realizara este esfuerzo, mismo que les servirá de ejemplo para que logren sus objetivos en la vida.**

**A MIS HERMANOS:**

**CELIA  
LUCIA  
OLGA  
ANGELINA  
JOSÉ LUÍS  
JORGE  
JUAN CARLOS**

**Que con su apoyo y entusiasmo siempre estuvieron presentes.**

H

**AL LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA.**

**Por sus conocimientos brindados, así como su paciencia y tiempo, para poder lograr la conclusión de este presente trabajo.**

**A MIS AMIGOS:**

**EVELIA TRUJILLO  
GLORIA SANDOVAL  
GEORGINA HERNÁNDEZ  
LOURDES BARREIRO  
FRANCISCO J. BARBA  
CONCEPCIÓN CUEVAS**

**Y otros más, ya que siempre me brindaron su apoyo.**

I

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO, EN ESPECIAL A LA ESCUELA NACIONAL DE  
ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS "ACATLAN"**

**Por brindarme los conocimientos que actualmente poseo,  
solamente GRACIAS**

*h*

## INTRODUCCIÓN

Con la lucha armada iniciada en 1810, contra el poder colonial, el movimiento insurgente tuvo como objetivo fundamental la abolición de la esclavitud, es decir, a cabo con todas las formas de discriminación y de división de la sociedad en castas, por la igualdad, la justicia y por la equidad y principios democráticos en el ejercicio del poder público tenemos que en esencia los postulados de la independencia principalmente fueron la democracia la igualdad, el bienestar y por último un federalismo el cual debería radicar en el pueblo. Considerando a los primeros precursores de la Reforma Agraria Mexicana a Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, siendo el primero el que decretó la devolución de las tierras a los pueblos de indios, abolió la esclavitud, señaló que los tributos que se transmitían de generación a generación entre indios fueran desapareciendo y creando la igualdad entre las castas.

La tenencia de la tierra conoció grandes cambios estructurales, contemplando al principio la propiedad de la tierra en manos del Estado, iglesia, hacendados, comunidades y rancheros. Al final, este panorama se había simplificado considerablemente.

La gran demanda de productos agrícolas creó que las haciendas se extendieran usurpando tierras comunales, lo que provocó una contraofensiva de las comunidades en las primeras décadas, ya que con las Leyes de Reforma este proceso frenó. Después de los empeño de las compañías deslindadoras, la superficie de las tierras "baldías" se redujo a su mínima expresión.

La etapa porfirista se caracterizó por el privilegiar la propiedad latifundista, expidiéndose una serie de leyes y decretos que le dieran una fachada honorable al despojo de tierras de las comunidades indígenas y de pequeños propietarios, así como la adjudicación de enormes territorios de la nación. La propiedad se concentró en muy pocas manos, tanto nacionales como extranjeras.

Situación que agudizó las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos que llegaron a ser, en ciertos momentos, más explotados y oprimidos que en los tiempos de la Colonia: Paradójicamente, esta situación creaba el germen de la rebelión, que agudizaba el problema agrario sobre la tenencia de la tierra.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910, fue la respuesta de un pueblo contra la opresión y prolongada dictadura, toda vez que los recursos de la Nación eran entregados al capital extranjero, aún grupo reducido de latifundistas, creando un régimen antidemocrático que impedía el ejercicio de la soberanía del pueblo.

Surgiendo con esto personajes trascendentales en la vida nacional como Don Francisco I. Madero con su lema "*Sufragio Efectivo, No reelección*"; Emiliano Zapata, con el Plan de Ayala, que definió su lema en "*Tierra y Libertad*", aunque años atrás nos encontramos a Ricardo Flores Magón quien proclamó en diversos llamamientos diversos postulados como son la jornada de ocho horas, derecho de asociación, contratación colectiva, seguridad social, entre otros.

Con la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se cristaliza formalmente los anhelos de los campesinos mexicanos, ya que plantea la solución del

problema agrario, afianza legalmente las expropiaciones de tierras para dotar a los pueblos, otorgando protección a los propietarios de tierras

Esta ley representa el grado de avance de la lucha por lograr condiciones más favorables para la propiedad y el uso de la tierra. A su vez, está ley es el antecedente de mayor importancia en lo referente a este aspecto y que fuera plasmada en la Constitución de 1917.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se ataca directamente el problema agrario, consagrando este en el artículo 27 Constitucional, restituyendo la capacidad de la Nación para regular el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio Mexicano, estableciendo el pleno dominio de la nación sobre la tierra, agua, y recursos naturales, da plena personalidad jurídica y garantías al ejido y la comunidad y consagra la obligación y facultad constitucional de realizar el reparto agrario.

Posteriormente, con el gran movimiento social se replantea la fase reglamentaria agraria contemplándose los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, y lo que es la Ley Federa de Reforma Agraria, con sus leyes y reglamentos y demás disposiciones, siendo el marco jurídico del sistema agrario; que abarca desde la imposición de imponer la modalidad a la tierra, propiedad original de la Nación, como su personalidad jurídica, sus autoridades, su organización socio productivo, se plante la redistribución de la propiedad agraria, que se apoya de los procedimientos agrarios existentes para adquirir la propiedad de ellos, además se emplean apoyos económicos para que el campesino carente de tierras pueda adquirirlas.

Ahora bien, con la iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional presentada al Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1991 y la creación de la Ley Agraria que pretende dar seguridad jurídica y certidumbre documental a los campesinos, así mismo se pretende promover mayor justicia y libertad, creando nuevos cambios que permita un crecimiento en el campo mexicano. Aunque con esta Ley agraria da por terminada el reparto de tierras, se reconoce la dura realidad del campo mexicano señalando tajantemente "ya no hay tierras que repartir" por lo en el presente estudio, se pretende analizar y realmente conocer el grave problema por el cual pasa nuestro campo mexicano.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES

### **A) LEYES SOBRE TERRENOS BALDÍOS EN EL SIGLO XIX.**

Durante la época de la colonia el Estado Mexicano tuvo un largo periodo de leyes que España había dictado para la Nueva España, y no fue sino hasta el 16 de noviembre de 1813 el primer Congreso Mexicano en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero declaró que el Congreso de Anáhuac, había recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada para los españoles. "Días más tarde el general José María Morelos y Pavón convoca al Congreso Constituyente, cuyo producto final fue la Constitución de Apatzingán de 1814.

Más tarde se produjeron importantes leyes, como la Constitución de 1824, las leyes de Colonización y otras. Sin embargo el clero se afianza como un destacado grupo económico, al que después se sumo el político, para convertirse en un factor de poder. En estas circunstancias se llegó a la mitad del siglo XIX en que el Estado Mexicano estaba a merced del clero y la alianza que había hecho con los terratenientes criollos y los incipientes inversionistas extranjeros.

Ese estado de cosas preocupaba a todos los niveles. Así pensadores de la talla de Don Ponciano Arriaga, en su célebre discurso de 23 de junio de 1856 cuestionaba con

severidad el sistema de propiedad privada; al mismo tiempo que hacía un serio análisis de las condiciones socioeconómicas en que vivían los habitantes del medio rural. Afirmaba que:

"...uno de los vicios arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera de merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trate de un Código Fundamental, consistente en la monstruosa división de la propiedad. Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, podrían dar subsistencia para muchos millones de personas, ... ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien instituciones y millones de leyes proclaman derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables en consecuencia del absurdo sistema económico de la propiedad. Y no podrían nuestros gobiernos, todos los días urgidos por la falta de un sistema de hacienda, tener en la medición y deslinde de tierras, en el reparto de los baldíos, en el movimiento de esas riquezas, ahora estéril, un gran elemento de vida y un recurso para fomentar la agricultura y las artes..."<sup>1</sup>

Observamos que, se quería emplear una agresiva política tributaria que gravara onerosamente a los detentadores de la gran propiedad. Al mismo tiempo que se hicieran los deslindes, cerca y cultivo de las grandes haciendas y de esta manera poder así mismo, repartir los baldíos.

En la problemática explícita, coincidían otros importante personajes de la vida pública como Miguel Lerdo de Tejada quien el 25 de junio, expide la Ley de

---

<sup>1</sup> SILVA Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Revolución Mexicana", Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición México, D. F. Pág. 68-72.

Desamortización; en la cual, se buscaba dinamizar las actividades del país cuya riqueza estaba estática. En esta Ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la república se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuvieran predios en enfiteusis, capitalizando al cannon que pagasen, al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

"Por lo que hace a las adjudicaciones, estas deberían hacerse dentro de tres meses contados a partir de la publicación de la Ley, y si así no se hacía, perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciado, otorgando como predio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del gobierno, con una alcabala de cinco por ciento como derecho por la traslación de dominio."<sup>2</sup>

Se pueden sintetizar los objetivos que perseguía esta ley en los siguientes puntos:

**Primera.-** se buscaba movilizar la propiedad raíz, la cual recordemos estaba en su mayor parte en manos del clero.

**Segunda.-** Buscaba como medida fiscal normalizar los impuestos.

Si bien, es cierto, que se pretendían nobles propósitos, en la práctica el denunciado fue el que prevaleció, ya que las personas que lo hacían estaban en una situación ventajosa en

---

<sup>2</sup> SILVA Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 85-86.

lo económico y técnico, en relación con los poseedores y arrendatarios. Pero la ambición fue más lejos, ya que se afectó a las comunidades y parcialidades indígenas.

Estamos en posibilidad de afirmar, que aquí se acrecentó la propiedad, que llegó al límite del latifundio. Y por otro lado, el minifundio que empobreció aún más a los, de por sí, miserables habitantes de este país.

En este difícil clima de inseguridad jurídico social, inicio en 1856, la tarea del constituyente para adecuar en un ordenamiento a la, tan problemática, materia agraria, la cual quedó plasmada en el artículo 23 de la Constitución de 1857. Dicho artículo prescribía lo siguiente:

"La propiedad de las personas no pueden ser tomadas sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar en sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata e indirectamente al servicio u objeto de la institución."

Durante el régimen del presidente Benito Juárez, se pretendió rescatar para el Estado bienes muebles e inmuebles en poder del clero. El instrumento legal fue la Ley

Sobre Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular, del 12 de julio de 1859, la cual en su primer artículo establecía:

"Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrado con diversos títulos sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consista, el nombre y aplicación que haya tenido."

Es importante mencionar que, esta etapa llamada de la Reforma se dio otras disposiciones legales en cuyo artículo se trataba lo relacionado a la separación de funciones entre la Iglesia y el Estado. Tales ordenamientos eran entre otros: el proyecto del Doctor José Luis Mora, del 20 de junio de 1831; el proyecto de Lorenzo de Zavala, del 7 de noviembre de 1833; Ley de Valentín Gómez Farías, del 11 de enero de 1847; decreto de Ignacio Comonfort, del 31 de marzo de 1856; Ley de Nacionalización de los bienes del clero, del 2 de junio de 1859; y la Ley de liberación de Fincas por Responsabilidades Originales de la nacionalización de Bienes Eclesiásticos, del 8 de noviembre de 1892.

No podemos pasar por alto la importancia que sobre la propiedad rural causó la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863. Al respecto el Doctor e Derecho Lucio Mendieta y Nuñez, establece que:

"Esta ley vino a poner término a la anarquía sobre la legislación sobre baldíos, pues como la ley de Colonización de 18 de agosto facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinosa para los intereses públicos. Desde la fecha indicada (20 de

julio de 1863), todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal"<sup>3</sup>

Por otro lado, establece que las leyes sobre terrenos baldíos se encuentran en íntima relación con las leyes de Colonización; pues el fin primordial de ambas leyes es el de aumentar las fuerzas sociales de la república, y para tal efecto se buscaba el atraer elementos extranjeros para el trabajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra, facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general. Desgraciadamente muchas veces la letra de la ley no respondió a su espíritu y en otras ocasiones su realización práctica desvirtuó sus propósitos.

Por su parte Jesús Silva Herzog hace mención que con fecha de 20 de julio de 1863, el gobierno de Juárez expidió una ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, concediendo todos los habitantes del país el derecho a denunciar y adquirir una extensión de tierra hasta de 2,500 hectáreas como máximo, con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la república y de los naturalizados en ellas.

Así mismo, la ley referida daba a los adjudicatarios facilidades de pago; con el fin de que en el país se generalizaran las propiedades medianas y pequeñas; pero sucedió que la ley en cuestión no tuvo efecto alguno, a causa de las condiciones de lucha que imperaban en el país.

---

<sup>3</sup> MENDIETA Y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México". ED. Porrúa. S.A. 17ª. Edición. México D. F. 1981. Pág. 19.

Por considerar de enorme importancia para nuestro estudio, enseguida nos permitiremos exponer en forma breve los artículos más importantes con la temática de los baldíos:

En el artículo primero, se define como baldíos a los terrenos que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad determinada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o gratuito, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

De acuerdo con el artículo segundo, los habitantes de la república tendrían derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas. Así mismo, se establecía una prohibición para ejercer el denuncia por los naturales o naturalizados de las naciones limítrofes con México.

Por su parte, los artículos 4° y 13° establecían que estos terrenos debían ser vendidos por el gobierno federal, por conducto del Ministerio de Fomento, a diferentes precios de acuerdo a la calidad del terreno. La forma de pago eran dos tercios en efectivo y un tercio en abonos a favor de la deuda pública. Recursos distributivos en un 66% para la Federación y el restante 34% para la entidad federativa en que estaba ubicado el terreno.

Siguiendo los lineamientos, los artículos 5° y 6°. observaron que había prioridad para los poseedores de los predios por diez años, o títulos traslativos de dominio, además que estuvieran acotados o bien cercados y cultivados; estos se hacían acreedores a un descuento del 50 % en el precio de la venta. Si la posesión era menor de diez años y no se tenía título traslativo de dominio, el descuento era del veinticinco por ciento. En ambos casos se otorgaban facilidades para el pago del baldío.

En el artículo 8º se establecía que: para hacer buenos estos beneficios era indispensable que el denuncia se realizará en un lapso de tres meses, si no se dejaba en libertad para que lo llevara a cabo cualquier persona. Una disposición que más afecto a propiedad indígena, es la establecida en el artículo 9º que ordenaba que no había límite para el denuncia, ya que la simple presunción de la existencia de baldíos abría la posibilidad de medir, deslindar o ejecutar los actos necesarios para tal efecto o propósito, mediando orden de autoridad competente.

El artículo 10º nos muestra que la política de baldíos estaba unida con la colonización, ya que por cada 200 hectáreas se debía tener un habitante, por un lapso de diez años. También se consideró en esta ley la figura de la prescripción con el objeto de acelerar la transmisión de la propiedad. Lo anterior de acuerdo a los artículos 20 y 27. Respecto a los gravámenes es de observarse el artículo 23, en el que estaba exento el predio baldío si no era adjudicado a un colindante. En caso contrario se gravaba con el 25 % sobre el valor de la operación.

Como ya lo señalamos la injerencia que causó la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863 en la propiedad rural. La que si bien pretendía, la distribución de los terrenos baldíos entre todos los mexicanos, mediante el mecanismo del denuncia de esos inmuebles hasta un límite de 2500 hectáreas; en la práctica resulto contraproducente.

El impacto más sobresaliente se finca en el artículo 9º. que con una simple presunción de calidad de baldío de un predio se expeditaba el camino para atropellar la propiedad comunal, la cual fue presa fácil de los empresarios constituidos con el nombre de

compañías deslindadoras, las cuales podemos considerar como artífices de la organización del latifundio en México, y que van a impactar durante el porfiriato. Con esto se cometió una injusticia en contra de los iletrados, que no reunían los elementos probatorios para justificar su propiedad, o en su defecto su posesión. Y menos aún los recursos técnicos y económicos, para defenderse por la vía judicial.

*Ley Sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de Marzo de 1894.*

Con la muerte de Benito Juárez y el derrocamiento del gobierno del Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada por las fuerzas armadas del general Porfirio Díaz; se estableció la peor tiranía económica sobre la tierra y los campesinos, despotismo que pasaría por extensión sobre el pueblo productor, sometiendo la soberanía estatal a la intervención política del poder financiero internacional, el cual se apodera en gran parte del territorio nacional.

El general Porfirio Díaz restauró los privilegios políticos y económicos con el auxilio decidido de la iglesia y aristocracia colonial, a cuyo nivel económico privilegiado se sumaron los nuevos ricos surgidos del cuadro político gubernamental o llegados del exterior para crear las redes financieras del capitalismo imperialista. Como representantes de esta última entidad económica internacional se significaron los promotores de negocios estadounidenses e ingleses que acapararían las minas y el petróleo, la electricidad y los transportes.

La tierra y los campesinos, antiguo botín de los españoles, se les entregó sin tasa económica, ni política conveniente a toda clase de aventureros o inversionistas profesionales, preferentemente extranjeros. La industria textil se la distribuyeron explotadores franceses y españoles; en otras ramas lucrativas se la apropiaron extraños venidos de otros países. Lo mismo ocurrió con el comercio de víveres y artículos de consumo necesario; todo negocio importante, como el de máquinas y herramientas, fue monopolizado por extranjeros. El editorial, tan necesario para la educación pública, cayó en manos de españoles y franceses.

Observamos que la propiedad colectiva sufrió el embate de las ambiciones personales de los magnates económicos extranjeros y de los políticos mexicanos que se la adjudicaron con apoyo a las leyes protectoras del sistema latifundista.

Es importante mencionar que, una de las primeras leyes que agravarían la situación del problema agrario fue la decretada el 31 de mayo de 1875, por el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada para promover la colonización extranjera de terrenos nacionales. Así mismo, quedó amenazada la franca desarticulación del sistema colonial de propiedad privada al ser abrogada la personalidad jurídica de las comunidades poseedoras o administradoras de bienes. Por tanto, las propiedades establecidas por premio al privilegio de conquista: peonías, ranchos, caballerías, haciendas y sitios de ganado menor y mayor; las mercedades a colonos y las de composiciones; y las de cualesquiera otras denominaciones u orígenes que afrontaran de pronto las amenazas de ser conceptuadas como tierras baldías por tres razones principales:

- a) Por la carencia de títulos perfectos consignados en registros públicos, reconocidos por el Estado o por que la deficiencia técnica de la titulación fue notoria.
- b) Por que la intención verdadera de la ley era revisar el derecho de tenencia de la tierra, registrar sus títulos de propiedad y deslindar las superficies mostrescas o sin aprovechamiento conocido a fin de que el Estado dispusiera de ellas y otorgaran un tercio del baldío deslindado a la persona que la midiera y deslindada.
- c) Por que el incentivo del pago de deslinde, hecho con tierras, despertó la codicia de los contratistas deslindadores favorecidos por el poder público y su fuerza armada, quienes advirtieron cuán fácil les sería adueñarse de los viejos fundos legales, ejidos, propios y tierras de común repartimiento y de las mejores porciones de los baldíos genuinos para crear los nuevos latifundios o aumentar la extensión de los antiguos.

Así comenzaron a desaparecer pueblos y pobladores indígenas sin quedar más señales de su existencia que las ruinas de hogares y templos.

El 26 de marzo de 1894, el gobierno del general Porfirio Díaz decretó la Ley Sobre Ocupación de Terrenos Baldíos, cuya consecuencia funesta fue prácticamente acabar con la pequeña propiedad y acumular la posesión de la tierra en manos de la minoría capitalista mexicana y extranjera. De gran importancia para nuestro estudio son los siguientes artículos de la citada ley:

Los terrenos propiedad de la Nación se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Baldíos.** Los terrenos de la república que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad responsable, o no hubiesen sido cedidos a título oneroso o lucrativo a corporaciones o personas físicas.
- b) **Demasías.** Los particulares con título primordial, que posean una cantidad mayor de terreno de la que ampara el título siempre que el terreno excedente se encuentra dentro de los linderos y se confunda con la extensión de terreno titulado. Ese excedente de terreno es la demasía.
- c) **Excedencias.** La porción de terreno poseída por un particular durante veinte años; por una extensión superior a la que ampara el título primordial. Este excedente de terreno debe estar colindando al que ampara el título principal.
- d) **Nacionales.** Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas, y que no hayan sido legalmente enajenados. También son terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, siempre que el denuncia no haya sido concluido, pero que se hubiere denunciado y medido el terreno.

De acuerdo al artículo 6º, cubriendo los requisitos de mayoría de edad y capacidad legal, se podían denunciar baldíos demasías y excedencias sin ningún limite de medida. Esto era bueno para nacionales y extranjeros.

Los artículos 9º y 11º consideraba que procedía la enajenación de baldíos previo al denuncia correspondiente ante la autoridad responsable, en tanto que las demasías poseídas durante veinte años o más a título traslativo de dominio podían ser adquiridas por denuncia

o por composición. En cambio los terrenos nacionales podían ser enajenados o cedidos a título gratuito por la Secretaría de Fomento. Así también el artículo 18° ordenaba que en el caso de los terrenos baldíos se aceptaban el arrendamiento y la aparcería.

En el artículo 22° para agilizar los procedimientos técnicos jurídico-administrativos la Secretaría de Fomento estableció una red de agencias en todo el territorio nacional, culminado con la expedición de los títulos de propiedad, que tenían la ventaja de proteger al propietario al inscribir sus heredades el entonces Registro de la Propiedad de la República. Con fundamento en el artículo 42°, a los poseedores de las demasías se les otorgaba una rebaja del 66%. A los de excedencia y baldíos con título traslativo de dominio y posesión de veinte años el descuento ascendía al 50%, mismo que se reducía al 33% si la posesión oscilaba de diez a veinte años acompañada del título traslativo de dominio. Establecía el artículo 41° que de esa suma dos tercios eran para la Federación y el resto para los Estados, en tanto que los terrenos se les fijaban precios convencionales, cuyo monto ingresaba a la Federación. En el artículo 67° se reiteraba la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces.

Al respecto, Mendieta y Nuñez, menciona que, "...al dejar sin límite alguno la extensión denunciable y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos y a poblarlos, se favoreció el acaparamiento de tierras por especuladores, personas en su mayoría influyentes, con residencia en la capital de la república o en otras ciudades, sin conexión alguna con la agricultura, que solo buscaba acaparar la tierra para venderla en la primera oportunidad. Así es de verse en al lista de personas que obtuvieron la propiedad de

terrenos baldíos en extensiones enormes, a bien conocidos abogados, políticos, financieros, etc."<sup>4</sup>

Por su parte el tratadista Jesús Silva Herzog, establece que "...todo parece indicar que el nuevo ordenamiento tuvo por objeto primordial favorecer a los socios de las compañías deslindadoras, ampliando considerablemente su libertad de acción a la vez que, ponerlos a salvo de sanciones por violar a menudo la ley de 1863, sobre todo a los límites de las enajenaciones. También es posible que en la redacción de la Ley de Baldíos hayan influido en los principios del liberalismo económico en boga, con notorio retraso entre el equipo gobernante...".<sup>5</sup>

Cabe mencionar que el sistema seguido por las compañías deslindadoras era el siguiente: se colchaba a los jueces para hacer los deslindes en casa y a capricho; se llamaba a los propietarios que quedaban dentro de los planos. Si un propietario no presentaba sus títulos o no llenaban los requisitos prevenidos por las leyes su propiedad se sumaba a los baldíos determinados en casa. Localizaban lo mejor en su tercera parte y compraban el resto al gobierno en casi nada. Todo conforme a la ley de 1875, su complementaria del 15 de diciembre de 1883, y más tarde la ley Sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894.

---

<sup>4</sup> MENDIETA Y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México". ED. Porrúa. S.A. 17ª. Edición. México D. F. 1981. Pág. 35.

<sup>5</sup> LEMUS García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 80.

*Decreto del 28 de Noviembre de 1896.*

Antes de entrar de lleno al estudio del decreto de 28 de noviembre de 1896, daremos algunas cifras sobre las flamantes compañías deslindadoras, tomando los datos de una de las fuentes más serias que haya sobre el particular, tal y como lo es el libro del profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, que lleva por título "Reforma Agraria Mexicana".

"De 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslindados a 32,240,373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las compañías deslindadoras; en compensación de los gastos de deslinde, 12,693,610 hectáreas; fueron vendidas o comprometidas, 14,813,980 hectáreas, la mayor parte de ellas a los mismos deslindadores, siendo de advertirse que el número de individuos y compañías beneficiadas de estos contratos, según el boletín estadístico de 1893, fue solo de 29. En condiciones semejantes se deslindaron, desde 1889 hasta 1892, 12,382,292 hectáreas y de 1904 a 1906 se expidieron a las compañías deslindadoras 260 títulos con 2,646,540 hectáreas, y se otorgaron 1,331 títulos de terrenos nacionales con una área de 4,445,665 hectáreas.

El desenfrenado acaparamiento de las tierras so pretexto de deslindar llegó a su máxima extensión en el territorio de la Baja California, cuya extensión de 150,000 kilómetros cuadrados fue concesionada a la empresa Jecker, Torre y Cía., en los años de

1884 a 1889, para que la deslindaran y colonizaran obteniendo a cambio de una tercera parte de la superficie y la preferencia de adquirir el resto por compra de honos."<sup>6</sup>

Es importante mencionar que la acción de las compañías deslindadoras junto con las leyes sobre baldíos de 1863 y 1894 agravaron aún más el problema de la distribución de la tierra. En este contexto, y con el objeto de disminuir la presencia de las compañías deslindadoras, al mismo tiempo que se buscaba acercarse y congratularse con el grueso de la población, el general Porfirio Díaz emite varias disposiciones jurídicas entre las que se encuentran el Decreto de 28 de noviembre de 1896, que entre sus disposiciones más importantes señalaremos las siguientes:

- a) Se autorizaba al Ejecutivo Federal para ceder en forma gratuita terrenos baldíos o nacionales a los labradores pobres que lo estuvieran poseyendo.
- b) Esta misma política se hacía extensiva a favor de las nuevas poblaciones que se erigieran.

El objetivo logrado no era el buscado y el latifundio continuo siendo la negación del progreso y la base de la explotación de millones de indígenas por unos cuantos privilegiados.

---

<sup>6</sup> MANZANILLA Schaffer, Víctor. "Reforma Agraria Mexicana". Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. México D.F. 1977.págs.195 y 196.

## **B) LOS TERRENOS NACIONALES.**

El problema agrario ha sido una de las causas que provocó el malestar social, ya que trajo consigo movimientos, que no sólo luchaban por mejorar su situación política y social, sino que su planteamiento principal fue la restitución de sus tierras arrebatadas por aparentes causas legales, acrecentando así los grandes latifundios. Es por esa mala organización territorial que lleva a la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, creando diversos tipos de propiedades y propietarios como son:

Los latifundios formados durante el coloniaje español, a manos de los conquistadores y descendientes, que a fin de defender sus intereses se aliaron con los grandes hacendados, las tendencias imperialistas, así como al clero político militante para no permitir el fraccionamiento de sus bienes, ni el triunfo de ninguna idea o ley que tendiera a distribuir en forma más justa las tierras del campo mexicano.

Latifundios eclesiásticos, los cuales eran los bienes del dominio perpetuo de la iglesia con prohibición de enajenarlos. Quienes disponían de recursos como sus haciendas y legados de los fieles. Así mismo, tenemos que dichos bienes se podían clasificar de la siguiente manera:

- a) **Bienes muebles**, consistentes en esculturas, objetos religiosos, etc.
- b) **Bienes capitales**, consistentes en impuestos sobre bienes raíces, para capellanías; capitales que provenían de legados testamentarios o donaciones otorgados por los ricos

que en último momento, para la satisfacción de sus pecados, o para el descanso de su alma, entregaban a la iglesia.

- c) **Bienes de cofradía**, que eran asociaciones o comunidades civiles con fines benéficos y adictos a un templo o iglesia.
- d) **Bienes inmuebles**, como son los templos, iglesias y monasterios, adquiridos por diezmos, primisas y limosnas, colegios, seminarios, hospitales, etc.

Podemos observar que el problema de la desamortización fue en grandes proporciones, es decir, enormes extensiones de tierra en manos del clero fueron el factor más importante para la formación del problema agrario, afectando indios o castas, sin el fisco y el Estado.

Propiedad comunal, que era aquella perteneciente a los indígenas que fue objeto de un sistema de despojo por parte de los españoles, mediante las mercedes de tierras, adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, compraventa, remates y aún por usurpación violenta, trayendo consigo la acumulación de tierras a manos muertas, provocando una deplorable miseria a las clases indígenas a consecuencia de este mal reparto.

Como ya lo mencionamos, el problema agrario surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesiones de mercedes de tierras y reducciones de indios, estableciendo repartos desiguales entre indígenas y españoles, acrecentando con el tiempo el malestar que impulsó a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de independencia. El problema agrario nació y se desarrolló durante la

época colonial, aún cuando México logro su independencia llevaba este problema como una herencia del régimen pasado.

La cuestión agraria fue considerada por varios precursores de los cuales José María Morelos y Pavón, muestra un gran pensamiento reformador social como lo demuestra en la propuesta séptima de su proyecto para la confiscación de intereses europeos y americanos adictos al gobierno español. (2-nov-1913).

"...Deben también utilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas, cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueda asistir con su trabajo..."<sup>7</sup>

Señala primeramente un límite que el llama confiscatoria dando con esto una medida de nacionalización, combatiendo el latifundismo ordenando el reparto de tierra entre los campesinos, además de establecer un carácter de función social a la propiedad produciendo un beneficio a la sociedad, y por último autoriza la expropiación de la propiedad privada. Esta disposición como otras corroboraron el intenso problema agrario existente.

Ante el problema de concentración y acaparamiento de la riqueza nacional por la iglesia, se emitieron diversas opiniones o proyectos en torno a la problemática jurídica-económica política que generaban los bienes del clero mexicano. Considerando un medio lícito y eficaz, se empezó a hablarse sobre la ocupación de bienes propiedad de la iglesia.

---

<sup>7</sup> MOLINA Enriquez, Andrés. "La Revolución Agraria en México". Editorial LERRM. 1a. ed. México 1976. pág. 137.

Teniendo que uno de los proyectos más relevantes fue el presentado por José María Luis Mora:

"...Si, la autoridad civil puede, sin traspasar sus límites dar leyes sobre la adquisición y administración e inversión de toda clase de renta o bienes eclesiásticos; se pueden fijar todos los gastos de culto y asignar las contribuciones con que deben cubrirse; si teniendo esta facultad le es exclusiva, o si sus leyes y providencias sobre estos objetos, por ser obligatorias, necesitan la aprobación o consentimiento de la autoridad eclesiástica; y por último, si correspondiendo exclusivamente a la potestad civil debe ser propia de los Estados o del Congreso general..."<sup>8</sup>

Así mismo señala que:

"...que los bienes eclesiásticos son por esencia temporales lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la iglesia; que ésta, considerada como cuerpo místico no tiene derecho ninguno a poseerlos ni a pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, al civil que, a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviere por conveniente sobre adquisición e inversión de bienes eclesiásticos..."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> MEDINA Cervantes y José Ramón. "Derecho Agrario". Editorial Harla. México 1987. Pág. 340.

<sup>9</sup> Ob. cit. p. 113.

Pero su objetivo terminante en su pensamiento reformador fue terminar con la ocupación de los bienes en manos de la iglesia, no teniendo ningún derecho a poseerlos, ni exigirlos del gobierno.

De igual forma, también propuso abiertamente que se tomaran los bienes eclesiásticos para el pago de la deuda exterior.

Proyecto de Lorenzo Zavala:

El 7 de noviembre de 1933 presenta en sesión celebrada en la Cámara de Diputados un proyecto para el arreglo de la deuda pública, en la que en su primera parte se habla de sus oficinas y sueldo de los empleados y la segunda parte contenía la amortización de la deuda interior y la forma de lograrla; en esta última propuso abiertamente la ocupación de los bienes de la iglesia Encontrando su fundamento jurídico en el artículo 52º del proyecto de ley, que señalaba lo siguiente:

Art. 52.- Son fondos del establecimiento del Crédito Público:

"...Tercero.- Todas las fincas y capitales que hayan pertenecido a corporaciones u obras vías existentes fuera del territorio nacional; Cuarto.- Todas fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades de religiosos de ambos sexos, existentes en toda la república, y los capitales impuestos en favor de dichas comunidades, o que les pertenezca por cualquier título, aunque sea de patronato, obra vía o reserva; Quinto.- Todas las fincas rústicas o urbanas de cualquier clase que estén en manos muertas..."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> LEMUS García, Raúl. Ob. Cit pág. 144.

Con el fin de tener un control mayor de las comunidades religiosas, cofradías y archicofradías, se le obligaba a presentar libros de censos y fincas; de cuentas del quinquenio, cuentas de prelados a la autoridad superior; los de arcas; de alhajas y efectos preciosos y finalmente el relativo al número de individuos de cada comunidad.

Todos estos proyectos fracasaron ante la resistencia del clero y con apoyo del entonces presidente Antonio López de Santa Anna, que los nulificó.

Fue cuando Valentín Gómez Farias quien volvió a pesar en la ocupación de una pequeña parte del inmenso tesoro acumulado por el clero. Es por eso que el 11 de Enero de 1847 expide una Ley que lleva su nombre, aprobada por la Cámara de Diputados durante la cual se sostuvo una lucha terrible sobre el asunto por fin fue votado afirmativamente, en la que se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas al efecto indicado.

A pesar de los grandes esfuerzos que hicieron para realizarla, Santa Anna ocupa nuevamente la presidencia y con ayuda del clero y las fuerzas del partido Conservador, expide un decreto el 19 de marzo de 1847, que deja sin efectos esta ley, por lo que prohíbe la ocupación de los bienes eclesiásticos.

El 23 de noviembre de 1855, el presidente Juan Alvarez promulga la ley Juárez en la que se suprimían los fueros, la cual provoca una lucha encarnizada entre el gobierno y la iglesia, pues es considerada un atentado hacia la iglesia católica, provocando la sublevación de los Zacapoaxtla, iniciada y sostenida por el clero de Puebla. Es por esto que el entonces

presidente Ignacio Comonfort con el objeto de impedir que el clero siguiera usando sus bienes para fomentar luchas civiles, declara la intervención de los bienes del clero de la Diócesis de Puebla el 31 de marzo de 1856, así también faculta a los gobernadores de Puebla y Veracruz, y al jefe político del territorio de Tlaxcala para poner en práctica tal intervención destinando el producto de estos bienes a cubrir los daños de las víctimas de la guerra.

Con esta Ley se forma una conciencia nacional; considerando el antecedente de las leyes de Desamortización y Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, que vienen a cambiar radicalmente las estructuras sociales, económicas y políticas heredada del régimen colonial.

En este periodo se manejan los primeros proyectos de afectación de los bienes de la iglesia, integrando una serie de ideas que postulan la absoluta separación de la iglesia y el Estado.

Cabe señalar que Antonio López de Santa Anna, aunque ocupa siete veces la presidencia en diferentes fechas en un lapso de 1833-1855, consolida el poder eclesiástico imponiendo la filosofía del centralismo manifestando su pensamiento conservador en las "Siete Leyes Constitucionales" (29 de diciembre de 1836) y las "Bases Orgánicas" (12 de junio 1843) que terminan con la Federación y los Estados, creando los Departamentos. Cuando el General Arista (1851-1853), siendo Presidente de la República expide las "Bases Provisionales" el 22 de abril de 1853, en el cual pretende moderar los excesos del centralismo. Provocando que los centralistas y conservadores lleven nuevamente a Santa Anna al poder, cuyas consecuencias son desfavorables, pues intenta establecer un régimen

dictatorial haciendo proclamar "Alteza Serenísima", además de realizar actos negativos como el de traición a la patria; por ejemplo la venta de las "mesillas" al gobierno de los Estados Unidos en 10 millones de pesos.

Esto provoca la revolución de Ayutla encabezada por el general Juan Alvarez, el coronel Florencio Villarreal e Ignacio Comonfort, quienes derrotan a Santa Anna, desterrándolo de México. Posteriormente Juárez se une al plan de Ayutla; al presidente Alvarez sucede Ignacio Comonfort quien expide el 25 de junio de 1856 la "Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas" señalando lo siguiente: "Que las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estén en arrendamiento pasan a poder de los arrendatarios, calculando su valor por la renta consideradas como rédito el seis por ciento anual, así mismo se considera a los predios en enfiteusis, tomándose la misma tasa en rédito el seis por ciento, teniendo además un establecimiento o fundación que tenga el carácter de fundación perpetua o indefinida.

Considerado a las corporaciones aquellas comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, hermandades, parroquias, congregaciones, colegios, ayuntamientos y aquellos establecimientos de duración perpetua o indefinida.

Dichas adjudicaciones deberían realizarse dentro de los tres meses a partir de su publicación de la ley; ya que se realizaba después de este término el arrendamiento perdía todo su derecho, autorizándose el denuncia. Otorgándose al denunciante una octava parte del precio que se obtuviera de la venta. Dicha venta se haría en subasta pública, cuyas operaciones se hacían en favor del gobierno, mediante escritura pública con una alcabala del 50 % como derecho por la traslación del dominio, incapacitándose a corporaciones

civiles y religiosas para adquirir dicho bien, con excepción de aquellos bienes que sean destinados al servicio de la institución, como son conventos, hospicios, casas de párrocos y religiosos, etc.

Así tenemos que los propósitos originales que motivaron su creación fue el de mejorar su economía del pueblo, y por el otro sanear las finanzas públicas. Además de incorporar los predios urbanos en manos del clero, los terrenos rústicos y los predios a nombre de los prestanombres a la economía nacional: implementar gravámenes a dichos predios y fomentar la distribución de la riqueza entre trabajadores y campesinos del medio rural.

"...Dos son los aspectos, se dice en este documento, bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: el primero como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, y el segundo como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos..."<sup>11</sup>

Esperando obtener, un desarrollo económico del comercio, aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se consideraban a manos muertas que no favorecían su propiedad o su propiedad comunal.

Cuando dichas fincas se convertían en su propiedad, tenían que pagar el cinco por ciento de impuesto al momento de la transacción.

Pero fueron muy diferentes los resultados de la ley, tenían que además de la alcabala, se debía pagar, el precio de la finca adjudicada anual del seis por ciento, así como

---

<sup>11</sup> MENDIETA Y Nuñez, Lucio Ob. cit. pág. 121.

un rélito que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada cuando eran por alquiler.

Teniendo el clero gran influencia moral y religiosa en la población, pues impedían a los arrendatarios aprovechar el beneficio de la desamortización, al grado de declarar este la excomulgación a quienes compraran bienes eclesiásticos y por ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

En cuanto a la figura del denunciante este por lo regular era persona de dinero que una vez subastada dicha propiedad pasaba a propiedad de él, logrando más tarde cambio en la actitud del clero como lo señala el Lic. Jacinto Pallares "...han establecido el sistema de contentas, es decir, el que con pequeñas cantidades que dan los adjudicatarios de bienes eclesiásticos, quedan libres de toda responsabilidad religiosa, contemplándose así el espectáculo de que millonarios enriquecidos con esos bienes viven en comunión perfecta con la iglesia, en tanto que los antiguos arrendatarios de ellos o sus herederos que pudieran aprovecharse de los beneficios de la ley, se encuentran en la miseria por que el anatema eclesiástico, hoy tan flexible, pesó con todo su rigor sobre aquellos desgraciados creyentes ...".<sup>12</sup>

Teniendo que dichos denunciantes se adjudicaban haciendas y ranchos por entero, (pues no había límite para adquirirlos), así mismo podían fraccionarse para su enajenación, pero los gastos que ocasionaban dicho fraccionamiento fueron fracciones negativas impidiendo con esto beneficios para la pequeña propiedad, ya que en lugar de fortalecerla, ayudó a favorecer el latifundismo.

Esta ley afectó a los grupos indígenas y a los sectores menesterosos de la población, lo que provocó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidiera la Circular Sobre Fincas de Corporaciones Nulidad de las ventas hechas por las mismas contra la ley, el 9 de octubre de 1856, en la que facilitaba la titulación tanto en los requisitos como en la excepción de gravámenes, señalando también que todo terreno cuyo valor no exceda de 200 pesos se adjudicará a los usufructuarios, ya los tengan como repartimiento o que pertenezcan a los ayuntamientos, sin que tengan que pagar alcabala ni derecho alguno, y sin necesidad de otorgar escritura de adjudicación, pues bastara con el título que en el papel sellado les dé la autoridad política, los cuales quedaran protocolizados en la propia oficina.

El cual favoreció la adjudicación de terrenos, creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad proveniente de la desamortización de bienes del clero, las cuales se realizaban en rebeldía de las corporaciones afectadas, los que no presentaban títulos primordiales de propiedad, en virtud de que presentaban diferencias en la titulación.

Así mismo esta disposición provocó que personas extrañas se apoderaran de propiedades ajenas a ellos, por medio del denuncia.

### ***Constitución Política del 5 de Febrero de 1857.***

Se consagra en su artículo 27 la cuestión de propiedad, en el se señala lo siguiente: "...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

---

<sup>13</sup>CHAVEZ, Padron Martha, "Derecho Agrario Mexicano" Ed. Porrúa, México 1991 Pág. 62.

la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata e indirectamente al servicio u objeto de la institución..."<sup>13</sup>

De acuerdo al precepto mencionado se desprende la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, excepto para los objetivos de la institución, así mismo se prohíbe la desamortización para el ejido, quedando fuera de la propiedad comunal de los pueblos, señalando además las autoridades responsables y los requisitos para la indemnización.

Declarando el clero nuevamente la excomunión a quienes cumplieran sus preceptos, teniendo este hecho importancia, pues con esto provoca una pugna política, franca y abierta entre el clero y el gobierno.

Sobresaliendo tesis en el constituyente de 1856 en donde se expusieron ideas brillantes de avanzado pensamiento social como lo es:

Ponciano Arriaga, expreso claramente su voto sobre el derecho de propiedad, en que se expresaba una "monstruosa división entre la propiedad territorial" ya que mientras pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda miseria, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

---

<sup>13</sup> LEMUS García, Raúl. Ob. cit. pág. 152.

Teniendo que este hace un análisis retrospectivo del sistema de propiedad, señalando una dicotomía entre el deber ser de la norma jurídica protectora de los derechos de los indígenas y la práctica que sirvió para atropellar a los mismos, y quitarles las tierras y de paso la libertad.

Observando, que él consideraba que este derecho de propiedad se perfeccionaría por medio del trabajo, ya que si estas no eran cultivadas, viéndose diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos que se van bajo el yugo del monopolio, o que condena a la miseria o sujeto a condiciones.

Isidro Olvera, expone el 10 de agosto de 1856, un proyecto de Ley Orgánica que pretende arreglar la distribución de la propiedad territorial de toda la República, manifestando las prevalecientes condiciones de acaparamiento de la tierra, sin que ese reporte beneficios a la sociedad.

En este proyecto se considera los títulos de propiedad, otorgados a través de una cesión del soberano o en pago legítimo además de compra o cambio con plena autorización, por medio de un procedimiento ante un jurado compuesto por nueve miembros resolviéndose en un plazo no mayor de veintiún meses.

Manifestando Isidro Olvera que "...es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de ávidos propietarios bien por la fuerza o por otras adquisiciones ilegales. Que esta usurpación ha sabido extenderse hasta el fundo legal y el agua potable de las poblaciones. Que los derechos conculcados de los pueblos son causa del litigio que produce su ruina...".

Finalizando que "la propiedad pues, y la esclavitud, también reconocen por título primitivo la inmunidad... No hay propiedad legítima de terreno, si es mayor que el que pueda cultivar personalmente una familia..."<sup>14</sup>

José Ma. Castillo Velasco, con su voto apoya a Arriaga y Olvera, abogando para que se le restituya a los indígenas sus terrenos, que en las actuales condiciones es un grupo social que no produce ni consume, al igual que pugna por que a la clase media se le otorguen terrenos, con el fin de evitar la competencia profesional entre esa clase social.

Agregando en su tesis que la Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus beneficios efectos allí en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar y en que para usar el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un dueño del suelo, esa constitución vivirá.

Manejándose un moderado pensamiento en relación al art. 27 en el constituyente del 57, como ya se analizó anteriormente pues el concepto de propiedad posee un pensamiento liberal moderado, sin tratar de romper la estructura tradicional de esta institución jurídica.

---

<sup>14</sup> LEMUS Gacía, Raúl.- Ob.cit. pág. 155.

*Ley de Nacionalización de Bienes del Clero de 12 de Julio de 1859.*

Al desconocimiento de la constitución de 1857 por el presidente Ignacio Comonfort, así como la abierta rebeldía del clero, conservadores e inversionistas extranjeros en México, que auspicia, fomenta y sostiene economic y moralmente la Guerra de los Tres Años, la cual determina la decisión del supremo gobierno de nacionalizar los bienes eclesiásticos.

Es por esto, que el gobierno del presidente provisional Don Benito Juárez expide la citada ley, quien en su exposición de motivos justifica que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustentarse de la dependencia a la autoridad civil.

En su artículo primero señala que "Entrarán al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido". Es nula toda enajenación que se realice de los bienes que menciona esta ley, salvo que esta autorizado por el Gobierno Constitucional.

Estableciéndose una absoluta separación e independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos, prohibiendo de igual forma la ofrenda o donación de bienes raíces al clero por parte de los feligreses, suprimiendo además todas las ordenes religiosas en la república, así como la creación de nuevos conventos, congregaciones o hermandades religiosas (arts. 4º, 5º y 6º).

Brindando apoyo económico a los integrantes de las ordenes religiosas que acatan la presente ley, pudiendo recuperar los bienes o útiles de uso personal de los conventos cerrados (arts 8º y 9º).

Asimismo, señala que toda persona que viole el cumplimiento de la ley será expulsado o consignado a la autoridad competente.

Trayendo como consecuencia la separación del clero y el Estado, quedando asentada la supremacía del Estado con pleno ejercicio de poder, en él quedaba sometido el clero, así como el rompimiento del partido conservador y el clero, frente común al gobierno juarista.

*Ley de Liberación de Fincas por Responsabilidades Originales de la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 8 de Noviembre de 1892.*

Expedida por Porfirio Díaz, orientada a dar seguridad jurídica a los propietarios de inmuebles de una eventual nacionalización o desarmortización definitiva de los bienes, por parte del Estado, perdiéndolos definitivamente.

Facultando a la Secretaría de Hacienda para expedir a petición de la parte interesada de cualquier clase de finca una solicitud de declaración, en la que manifiesta una declaración de renuncia absoluta del fisco a los derechos eventuales que por la nacionalización o por afectación, trayendo como consecuencia que quedará libre de cualquier denuncia que en lo sucesivo se efectuará por terceros, pudiéndose interponer

como recurso ante las autoridades hasta el 31 de Diciembre de 1893. Igualmente prohibía a las corporaciones y al clero administrar o adquirir bienes raíces que administraban ajenos.

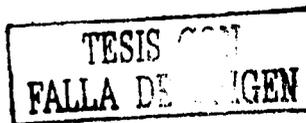
*Ley Sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de 26 de Marzo de 1894.*

Esta ley fue expedida por Porfirio Díaz en la cual se señala que los terrenos son propiedad de la Nación, clasificándolos en: 1) Baldíos, 2) Demasías, 3) Excedencias y 4) Nacionales.

Señala que son Nacionales "Los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías deslindadoras autorizadas, y que no hayan sido legalmente enajenados. También son terrenos Nacionales los baldíos denunciados por particulares, siempre que el denuncia no haya sido concluido, pero que se hubiere deslindado y medido el terreno. Estos podían ser enajenados o cedidos a título gratuito por la Secretaría de fomento.

Posteriormente con la Constitución de 1917 y la ratificación de la propiedad original a favor de la Nación (art. 27), en donde con esto los terrenos nacionales se reorientaban a cumplir su verdadero objetivo social, el incorporar a campesinos pobres y a sus familias a las actividades socio-productivas del país considerando que el aprovechamiento en dicha propiedad sería, no individual sino a nivel de sociedad, sujetándose a las diversas modalidades que dicte el interés público sujetándose al derecho de propiedad.

Por último se señala en el párrafo segundo "La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.



Decreto del 2 de agosto de 1923 expedido por el presidente Alvaro Obregón. En el que se señala la opción de los campesinos de obtener terrenos nacionales o baldíos en caso de que no haya obtenido tierras por restitución o dotación así como adquirir el título correspondiente sin la interrupción de dos años de cultivo, cuya facultad correspondía a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Y así fueron surgiendo en lo sucesivo varios acuerdos, decretos y reglamentos, referentes a los terrenos nacionales, en donde principalmente van encaminados en beneficio del campesino que trabajara directamente la tierra que poseyera para así hacerse acreedor a la entrega con un título provisional para posteriormente entregar el definitivo, distinguiéndose la venta de estos terrenos y los enajenados en forma gratuita; teniéndose que dicha reglamentación conlleva a la entrega de tierra a campesinos pobres, con base a los principios que pugnaba la revolución cuyo decretos sobresalen los del 2 de agosto de 1923, 26 de agosto de 1926, 26 de enero de 1928 y 1º de junio de 1934.

*Ley General de Bienes Nacionales del 31 de Diciembre de 1941.*

Primeramente esta ley hace una diferenciación de los bienes de la Federación, del dominio público y del dominio privado. Los primeros son aquellos de uso común, inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los declarados inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal que por su naturaleza son insustituibles. Los segundos son las tierras y aguas dentro del territorio nacional, susceptibles de enajenación a los particulares; como son los Nacionales, los vacantes en el

Distrito y Territorio Federales, aquellos que hayan formado parte de una corporación pública y demás muebles e inmuebles que por cualquier título adquiriera la Federación.

Posteriormente con el Código Agrario de 1942, expedido por el presidente Manuel Avila Camacho da un giro al señalar en su artículo 58º la disposición de las propiedades de la Federación para la afectación en forma preferente, para fines agrarios, es decir, para dotar, ampliar ejidos o para constituir Nuevos Centros de Población Ejidal.

Este Código da origen para la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías del 7 de febrero de 1951 que establece lo siguiente:

Art. 1.- Son baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Art. 5.- Son Nacionales:

- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta ley;
- II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no los adquirieran;
- III. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieran otorgado.

Por lo que respecta a Terrenos Nacionales, esta ley señala el arrendamiento la enajenación por parte del Presidente de la República a título oneroso, y a título gratuito, con la salvedad que en Terrenos Nacionales, baldíos o demasías no operaba la prescripción.

(Art. 86).

## C) LEYES DE COLONIZACION EN EL SIGLO XIX.

En esta época el principal problema era el agrario, tratando el gobierno de remediar esta defectuosa distribución de la tierra, se expedieron varios decretos los cuales pretendían promover la colonización interna, es decir, establecer colonos nacionales principalmente en lugares poco poblados, así como levantar su nivel cultural mezclándolos con colonos europeos. Pero la mayoría de las leyes en este período fueron desconocidas por los grupos indígenas debido a su gran ignorancia e la cual se encontraban.

La mayor parte de las disposiciones legales expedidas sobre baldíos y colonización se encuentran dominados por tres puntos: a) Recompensa en tierras baldías a los militares; b) Concesiones a los colonos extranjeros; y c) Preferencia, en la adjudicación de los baldíos a los pueblos cercanos a ellos.

Teniendo que el primer antecedente sobre colonización interior, fue la orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo, a los militares que habían pertenecido al ejército de las tres garantías, una fanega de tierra y tres bueyes.

Al iniciarse la independencia y por acuerdo del 28 de septiembre de 1822, el ayuntamiento de Real de San Antonio de Baja California declara válida las concesiones de terrenos baldíos que se hubiesen hecho dentro de su jurisdicción, en vista de que los ayuntamientos tenían facultades para repartir en favor de sus pobladores que la necesitaran, las tierras públicas o baldías.

*Decreto del 4 de Enero de 1823.*

Expide el emperador Constitucional de México Agustín de Iturbide un decreto que es considerado una verdadera Ley de Colonización, cuyo objeto es estimular la Colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país; dándole a cada colono un sitio, medida cuadrangular de cinco mil varas por lado, salvo que si en dos años después no se cultiva se considerará libre el terreno por renuncia del propietario.

Cabe señalar que en su artículo 3º el gobierno autorizaba para tratar con empresarios entendiéndose a estos, aquellos que trajeran cuando menos 200 familias se les entregaría 3 haciendas y dos labores "una hacienda equivalía a cinco sitios, o sea, 5 leguas cuadradas y una labor en un millón de varas cuadradas".

Pero la disposición más importante es el artículo 2º, pues contiene el antecedente preciso del principio de desamortización, además de señalar que el latifundismo era uno de sus principales problemas:

"...Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre, dice dicho artículo aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará, el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes proporciones en una sola persona o

corporación y que no puedan cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando al propietario su justo precio a juicio de peritos..."<sup>15</sup>

*Decreto del 14 de Octubre de 1823.*

Tenía como finalidad crear una nueva provincia que se llamaría "Istino" con capital de Tehuantepec, la cual se apoyaría en los terrenos baldíos de la zona.

Ordenando que las tierras baldías se dividieran y se distribuyeran en la siguiente forma:

La primera debería repartirse entre los militares y personas que hubiesen prestado servicios a la patria, pensionistas y cesante; la segunda se beneficiaría entre capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieron en el país conforme a las leyes generales de colonización, y 3ª sería beneficiada o repartida por las diputaciones provinciales en provecho de los habitantes que carecieran de propiedades. El responsable para llevar a cabo los trabajos técnicos y de asignación de los predios era un director y distribuidor de tierras, que era nombrado por el gobierno federal.

Otorgando a cada soldado un área cuadrada de tierra de labor de 250 varas por lado, que se aumentaban, en forma proporcional, en función del número de miembros de su familia.

---

<sup>15</sup> Obra citada por Lucio Mendieta y Nuñez, pág. 102.

***Ley de Colonización del 18 de Agosto de 1824.***

Primera ley que se expide sobre la materia, en la cual se muestra los dos grandes problemas existentes sobre tierra, que son el latifundismo y la amortización.

Esta ordenaba la repartición de tierras a personas que desearan colonizar, considerando primero a los mexicanos, con la salvedad de que se les entregara según sus méritos personales de acuerdo a los servicios prestados a la patria y así mismo en igualdad de circunstancia tendían preferencia los habitantes de los pueblos vecinos.

"Art. 12.- No se permitirá, que se reúna en una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de agostadero.

Art. 13.- No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas".

Además se les garantizaba la seguridad de sus bienes y personas de los extranjeros que vinieran a colonizar, siempre que se ciñeran a las leyes mexicanas (Art. 1).

Sin la previa autorización del ejecutivo federal, no podían colonizar los territorios comprendidos a veinte leguas limítrofes de una nación extranjera, o bien de diez leguas de nuestros litorales; autorizado a cada Estado se le faculta para legislar sobre la materia.

*Ley de Colonización del 6 de Abril de 1830.*

Expedido por Anastasio Bustamante.

"En esta ley se combinan los aspectos de defensa del territorio nacional (ante una posible invasión de España), de industrialización (en especial de la rama textil), impulsó a la colonización (por extranjeros, mexicanos voluntarios y presidiarios) y financiamiento a la colonización por medio de los derechos que generara la industria del algodón".<sup>16</sup>

El objetivo principal de esta ley era colonizar puntos deshabitados del país por medio del reparto de tierras baldías a familias extranjeras o nacionales se concebía a la colonización como responsabilidad del gobierno federal, el que nombraría comisionados para visitar las colonias que se establecieron en los Estados fronterizos; que contraten con sus legislaturas la compra a favor de la Federación de los terrenos que crean oportuno y suficiente para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones que arreglen con las colonias establecidas ya, lo que crea conveniente para la seguridad de la República (Art. 4 y 5).

Además de extranjeros y mexicanos (voluntarios), se les obligaba ha los presidiarios de cárceles mexicanas a colonizar y se les responsabilizaba de trabajo de infraestructura de las colonias, como caminos, construcciones y fortificaciones. Se les ayudaba económicamente con un fondo por 500 mil pesos para sufragar los gastos de viaje hasta el lugar de colonización y con la manutención de familias mexicanas por el lapso de un año, además de útiles de labranza.

---

<sup>16</sup> Medina Cervantes, José Ramón.- Ob. Cit.pág. 79.

Cabe señalar que el Gobierno Federal aceptaba la esclavitud en las colonias, más no permitía la introducción de nuevos esclavos para esos propósitos (Art. 10).

*Reglamento de Colonización del 4 de Diciembre de 1846.*

En 1846, el Presidente Interino, de la República, general José Mariano Salas, crea la Dirección de Colonización, dependiente del Ministro de Relaciones Exteriores e Interiores y más tarde el 4 de Diciembre de 1846 expide el Reglamento para esta Dirección en el que se ordenaba poner "particular empeño en que se levanten los planos de la República que puedan ser colonizadas", así como obtener la clase de terreno y de su productividad de sus aguas, montes, minerales salinas y del clima. De igual forma se ordenaba que se midieran los baldíos entendiendo a estas como tales "Los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones", vendiéndose en remate público al mejor postor sea mexicano o extranjero con facilidades para el pago.

El precio por acre de terreno era de 4 reales, con excepción de Baja California, donde aumentaba a 2 reales, obligando a establecerse a dos familias mínimo por milla cuadrada con la restricción que si era en frontera sería a una distancia de veinte leguas y en los litorales a diez leguas, salvo en los casos donde tenían permiso del gobierno.

Vara mexicana = Tiene 36 pulgadas.

Legua = Tiene 5,000 varas <sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> (Datos proporcionados por las Ordenanzas de Tierras y Aguas de M. Galvan, en su pág., 157, publicadas en México, en el año de 1865).

Existía el denuncia, en aquellos predios poseídos sin título particular, en el que se otorgaba al denunciante, una cuarta parte del valor de este siempre que se enajenara.

Con el total de terrenos el gobierno se adjudicaba una sexta parte que se les daba en premio a los militares o servía como fondo de retiro castrense.

Con esta ley se impulsó la fundación de bancos para la colonización de grandes extensiones de terrenos y en especial para la creación de compañías.

#### *Ley de Colonización del 16 de Febrero de 1854.*

Antonio López de Santa Anna expide esta ley cuyo objetivo principal, al igual que las anteriores era fomentar la colonización, así como atraer inmigrantes europeos, cuya facultad se les reservaba al entonces Ministro de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, así como los nombramientos de agentes que defendieran el suelo, sus riquezas y los beneficios de los colonos.

Estableciéndose los siguientes requisitos personales como que fuera católico, apostólico y romano, las buenas costumbres y con una profesión útil a la agricultura, industrias, artes o comercio.

Al igual que lo anterior se les ayuda económicamente con el traslado al lugar donde se pretendía colonizar, con la compra de los instrumentos de trabajo, y su alimentación y la exención de derechos; con la obligación de que deberían cubrir dicha cantidad en un lapso de dos años, en el caso que fueran extranjeros en el momento que estuvieran en México además de obtener la nacionalidad mexicana.

A cada emigrante se le otorgaba un cuadrado de doscientos cincuenta varas, o hasta mil varas cuando la familia estuviera integrada por 3 miembros, existiendo un aumento cuando duplicando cuando el colono se financiara su traslado.

Así mismo se requería el pago del terreno para tener la propiedad, así como el cultivo de este por el lapso de cinco años.

***Decreto sobre Colonización del 31 de Mayo de 1875.***

Expedida por Don Sebastián Lerdo de Tejada, algunos la consideran Ley Provisional.

En su artículo 1º señala que autoriza al Ejecutivo Federal para determinar y arreglar lo referente a la colonización con contratos con empresas particulares; entretanto se expide Ley definitiva.

Al igual que las anteriores leyes o decretos se contempla la inmigración extranjera los cuales tienen los siguientes beneficios:

- ✦ Terrenos baratos.
- ✦ Facilidades en los pagos con plazos (1er. Pago era al 2º año de establecidos).
- ✦ Naturalización y Ciudadanía-mexicana.
- ✦ Gastos de transportes.
- ✦ Subsistencia durante un año.

- ❖ Financiamiento para útiles de la labranza y vivienda.
- ❖ Exención de impuestos.
- ❖ Derecho de puerto.
- ❖ Franquicia a sus países de origen.
- ❖ Otorgará premios a quien introdujera nuevas técnicas y otros.

Las Comisiones Exploradoras eran las encargadas del manejo del presupuesto y obtención de terrenos colonizables. Los cuales deberían reunir los siguientes requisitos: medición, deslinde, avalúo y descripción, pudiéndose ser estos de la Federación o de Particulares, cuya principal finalidad era el asentamiento de empresas mexicanas a terreno nacional.

Encontrando con esta política colonizadora el inicio de las llamadas "Compañías Deslindadoras", creación que influyó para agravar más el problema agrario; ya que contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad, debido a que con el deslinde de terrenos se realizaron múltiples despojos pues en este periodo, se descansaba la colonización en particulares y más concretamente en empresas, ya que ellas habilitaban baldíos y promovían la revisión de títulos en toda propiedad con el fin de obtener terrenos colonizables, al grado de que cuando dicha revisión no resultaba satisfactoria, se apoderaban de las tierras al declarándolas baldías.

Al respecto señala su artículo 1º fracción VI de esta ley lo siguiente:

"...La de que por habilitar un terreno baldío, con los requisitos que exige la fracción anterior, obtenga el que llene esos requisitos, la tercera parte de dicho terreno o de su valor siempre que lo haga con debida autorización... ". Recompensaba a estas con la 3ª parte o en su defecto, la tercera parte de su valor bajo ciertas restricciones.

Podemos señalar que con esto se le otorgo mayor prioridad a las compañías deslindadoras o a personas adineradas, sin importarle que en ocasiones poseían más extensiones de tierras rústicas dentro de Territorio Nacional. Lics. R. Cossio y P.

Al respecto el Lic. Vera Estañol analiza la desastrosa situación en que se encontraba el país, señalando lo siguiente: "Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios. A decir verdad, todos los terrenos deslindados eran erizados, muchos desiertos, otros abundantemente impropios para la agricultura y pocos, muy pocos, en condiciones de fácil riego. Pero el sistema de deslinde y colonización que dio crecimiento a este inmenso monopolio de la tierra, fue de todas maneras un grave error porque al amparo de las concesiones respectivas no dejaron de menudear las usurpaciones a los pequeños terratenientes cuyos títulos y medidas eran

defectuosos, sin haberse cuidado que los concesionarios desarrollaran obras efectivas de riego y mejoramiento".<sup>18</sup>

Zuloaga que "estas compañías nacidas al amparo y con la complicidad de un régimen contribuyeron al acaparamiento y monopolio de la tierra en México. Para que se vea a que grado llegó el abuso de estas compañías y la consiguiente, concentración de la tierra, encontrando un cuadro con datos de la Secretaría de Fomento en el que concluye que más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías".<sup>19</sup>

Concluyendo que en este periodo se introduce el esquema empresarial al apartado de la colonización, en especial a cargo de empresarios extranjeros, que desemboca en las compañías deslindadoras. Éstos tienen un medio ambiente social-político-económico propicio para su crecimiento en el porfiriato, que deviene en el latifundismo mexicano a costa de la propiedad comunal y de algunas pequeñas propiedades.

Más tarde estas concentraciones territoriales, fueron reiteradas en sus principios por la ley que les daba fuerza y existencia legal.

---

<sup>18</sup> Vera Estañol "Al margen de la Constitución de 1917". California, 1920, páginas 153 o Martha Chávez Padrón, pág. 236.

<sup>19</sup> Chávez Padrón, Martha.-Pag. 235.

*Ley de Colonización del 15 de Diciembre de 1883.*

Esta ley fue expedida en el gobierno de Manuel González el cual centra su política colonizadora en la medición fraccionamiento y deslinde de terrenos baldíos o de propiedad de la nación, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos.

Señala en su artículo 18° lo siguiente: " El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos".<sup>20</sup>

"Así como, en las anteriores disposiciones sobre colonización deberían ser entregadas a los colonos solicitantes, a bajo precio, pagaderos a largo plazo, con una extensión de dos mil quinientas hectáreas, este derecho tiene ciertas restricciones como la pena de perder lo que hubiere enajenado al que contraviniera dichas condiciones y cuyas fracciones pasaran a ser propiedad de la Nación".<sup>21</sup>

La autorización para establecer las Compañías deslindadoras le correspondían al Juez de Distrito que realizaba el apeo y deslinde de los terrenos solicitados, tramitándose posteriormente el traslado de dominio ante la Secretaría de Fomento, la cual tendría un plazo de tres meses para iniciar dicho procedimiento. (Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio).

Al respecto señala, Medina Cervantes:

---

<sup>20</sup> "Cinco Siglos de Legislación Agraria", M. Fabila, México 1941, pág. 183.

<sup>21</sup> Lucio, Mendieta y Nuñez, Ob. Cit. , pág. 134.

"Por sus trabajos la compañía deslindadora recibía la tercera parte de los terrenos, con la restricción de no enajenarlos a extranjeros que no estuvieran autorizadas y con un límite de 2,500 hectáreas".

Como mencionamos en este periodo existieron anomalías que contribuyeron al despojo de tierras a los campesinos, a los pueblos y comunidades campesinas, ya que con la ayuda de los hacendados; las autoridades y las Compañías (pertenecientes a una pequeña oligarquía ligada al gobierno), deslindaron cerca de 32.240,370 hectáreas, es decir, la cuarta parte del territorio del país. En realidad no había tal cantidad de tierras baldías, sino por la forma organizada de dichas Compañías efectuaron despojos violentos a los desvalidos propietarios.

En el caso de las haciendas estas eran consideradas igualmente afectables, pero el hacendado siempre encontró medios para entrar en composición con las compañías, ya en muchos casos ayudaba a legalizar los despojos de que fueron víctimas los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes. Exigiendo a los propietarios para que no se viesan afectados sus terrenos como baldíos, la presentación de sus títulos que acreditaran sus derechos, trayendo como consecuencia que la mayor parte de los propietarios presentaran títulos deficientes y se viera en necesidad de entablar litigio, siempre costosos y largos, en contra de las Compañías Deslindadoras, las cuales con ayuda del gobierno, pagaban determinadas cantidades por las extensiones de tierras, aún teniendo dicha propiedad título deficiente.

"El Lic. Wistano Luis Orozco, señala que siempre que una Compañía Deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad

agraria ha descendido allí rápidamente". Y más adelante " Esta turbación de los ánimos entre los poseedores de la tierra, este descenso de precio en el valor de ella no ha causado males graves a los grandes propietarios, que casi siempre ejercen tutelas ignominiosas sobre los encargados del poder público. A ellos les ha sido siempre fácil lograr un avenimiento con el gobierno y por los más viles precios reafirman no sólo sus posesiones de buena fe, sino también las crueles usurpaciones que han hecho a sus débiles vecinos".<sup>22</sup>

Un caso específico es el de la península de Baja California cuya superficie es de 15,110,900 hectáreas, de las que 12,749,305 quedaron en poder de cuatro compañías en el lapso de 1875 a 1899 en la superficie restante era patrimonio del gobierno.

En conclusión podemos, decir que con esta Ley se aceleró la decadencia de la pequeña propiedad, ya que dichas compañías no cumplieron con sus fines, creando grandes latifundios, modificando así todo lo perjudicial para ellas, llegando incluso el Gobierno Federal a renunciar a cualquier reclamación. Además que no hay precepto que marco a las compañías un límite para adquirir tierras.

---

<sup>22</sup> Mendieta Y Núñez, Lucio.- Ob.Cit. Pag. 136.

## CAPITULO II

### MÉXICO Y SU REVOLUCIÓN.

#### **A) DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA A PARTIR DEL SIGLO XX**

A lo largo de la historia se vincula el problema de la tenencia de la tierra, trayendo consigo la creación de diversas leyes y de acontecimientos políticos, como consecuencia de la concentración y monopolización de tierras del territorio mexicano en manos de dos grupos; el de LATIFUNDISTAS y PEQUEÑOS PROPIETARIOS, encontrando que la desproporción entre las propiedades de unos y de los otros es enorme, al grado de que en ocasiones estos latifundios eran trabajados por la población rural que en otros tiempos les pertenecían.

Así mismo, el aumento de los latifundios y la decadencia de la propiedad rural, trae como consecuencia el descontento de la clase indígena, ya que se ven menguados sus derechos individuales, encontrándose en condiciones de miseria de hambre y de inseguridad en su persona, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, estos fueron los factores que provocaron la sublevación de campesinos y obreros que

determinaron el mayor contingente humano a la causa de la Revolución, cuyo fundamento constante fue la restitución de las tierras, deduciéndose que si pocos eran los propietarios muchos eran los desposeídos que trabajan la tierra.

Estas grandes propiedades pertenecían a personas influyentes que generalmente no eran personas del campo, sino más que nada eran rentistas cuyas propiedades eran administradas por personas de confianza, la cual en lugar de e invertir para hacer efectiva la producción de las propiedades se encargaban de utilizar los métodos rudimentarios de explotación.

A este respecto tenemos que surgieron diversas opiniones de aquellos intelectuales que trataron de pugnar por un reparto agrario equilibrado y justo, como lo fueron:

**PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL.** Este plan era encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, que planteaban en 1906, en lo concerniente a las tierras, que:

"34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productiva todas las que posean; cualquier extensión de terrenos que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguiente.

35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

36. El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará, a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos."<sup>23</sup>

**PLAN DE SAN LUIS.**- Elaborado el 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero, cuyo contenido en sí fue más político, ya que solamente en el tercer párrafo del artículo 3º del mismo hace alusión a la cuestión agraria pues plantea que con la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos se despojaron de sus propiedades a los pequeños propietarios por acuerdo de la Secretaría de Fomento o fallos de los Tribunales, sometiéndose esto con el fin de indemnizar o restituir dicha propiedad a su propietario, aún siendo por la vía de herencia. En el caso de la restitución cuando la propiedad había pasado a terceros esta no se entregaba sólo se le indemnizaba al propietario original. No considerando la cuestión agraria como un verdadero problema.

---

<sup>23</sup> Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana. "Serie de Cuadernos Conmemorativos" Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Pág. 15-16.

Contempla el problema agrario en los siguientes términos "...Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en la mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión a las disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quien es pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona ante de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."<sup>24</sup>

**PLAN DE AYALA.-** Del 28 de noviembre de 1911, quien su principal precursor fue Emiliano Zapata y los dirigentes del Ejército Sur, quien expresaba de manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo, cuyas ideas fundamentales son la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos por parte de los grandes hacendados, terratenientes y caciques. Los cuales podrán ser reclamados en los tribunales especiales, los que se encargaban de todo lo referente a los problemas agrarios.

"6. Como parte adicional del Plan que invocamos (Plan de San Luis Potosí), hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia vnal entrarán en posesión de estos

---

<sup>24</sup> Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana. "Serie de Cuadernos Conmemorativos" Ed. Instituto Nacional de

bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan."

Señala la expropiación y fraccionamiento de los latifundios con objeto de dotar a los campesinos del fundo legal y ejidos, tomado como antecedente en la Ley del 6 de enero de 1915. Además de la confiscación de los bienes de los enemigos del pueblo que eran

entregados para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbían en la lucha por apoyar a este plan y por último, que para la ejecución y dicho procedimiento se aplicara las Leyes de Desamortización y nacionalización que proceda.

**PLAN DE GUADALUPE.**- Expedido por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, este plan es exclusivamente político ya que no contempla problemas sociales, "toda vez que se desconoce al General Victoriano Huerta como presidente de la República, se desconoce los poderes legislativo y judicial de la federación, al igual que los Gobierno de los Estados y nombra como Primer Jefe del Ejército, que se denominará "Constitucionalista" al Ciudadano Venustiano Carranza".<sup>25</sup>

**PLAN DE VERACRUZ.**- Expedido el 12 de diciembre de 1914, también por Venustiano Carranza, el cual lleva a cabo una conciencia nacional en cuestión agraria exigiendo establecer un indispensable régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo las tierras a los pueblos desposeídos; Leyes fiscales para mantener un equitativo impuesto, siendo los más importantes en materia a agraria.

**LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.** - Proyecto del Licenciado Luis Cabrera, que puso a consideración de la Cámara de Diputados en 1912, En el se reconoció las justas

---

<sup>25</sup> LEMUS, García Raúl, Ob. Cit., Pág. 211.

demandas de los pueblos y comunidades indígenas, que habían sido despojados de sus tierras por la aplicación de la Ley del 25 de junio de 1856, que trae como consecuencia el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en manos de unas cuantas personas, puesto que los pueblos y comunidades carecían de la capacidad para adquirir y poseer tierras, además de que no podían ejercer sus derechos sobre las propiedades que les habían otorgado los gobiernos de la colonia; la cual consideraba necesario restituir a los pueblos y comunidades sus tierras que les habían sido despojadas, promovía el bienestar y mejoramiento de las clases desposeídas para asegurar la paz.

Esta Ley señala, entre otros aspectos importantes la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por autoridad en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856, así como el apco o deslinde hechas durante el lapso señalado en las que se hubieran invadido tierras de los núcleos referidos. A su vez esta Ley es el antecedente de mayor importancia en lo referente a este aspecto y que fuera plasmado en la Constitución de 1917.

Se dispuso también que los pueblos solicitantes, invariablemente fueran dotados de las tierras necesarias conforme a sus necesidades aún careciendo de títulos o bien no se pudieran identificar los terrenos objeto de la restitución o, por último, que no hubieran sido enajenados, y logrando la enajenación por medio de la expropiación.

**LEY AGRARIA DEL VILLISMO.-** Expedida el 24 de mayo de 1915, con aspiraciones en materia agraria, cuya preocupación era la restitución y dotación de tierras

comunales a los pueblos, el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación del gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, declarándose de utilidad pública, cuyos gobiernos las expropiaran mediante indemnización. Además dichos gobiernos procederán a fijar la superficie máxima de tierras dentro de sus respectivos territorios.

La citada Ley ordena en su artículo 4º la expropiación de tierras circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos lotes que estén en aptitud de adquirir aquellos según las disposiciones de las leyes locales, ya que existía una gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial produciendo, como consecuencia dejar a la mayoría de los mexicanos, clase jornalera, sujeta a una dependencia mínima de terratenientes, dependencia que impedía a esta clase un libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917 (ARTICULO 27).**- Establecido el congreso constituyente, previos los debates al artículo 27 constitucional, se estableció la propiedad originaria a favor de la nación de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; contempla la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas a favor de los núcleos de población; se reafirmo la incapacidad de las asociaciones religiosas y se amplía a las mercantiles para adquirir, poseer o administrar tierras; la legitimación de los conductos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones, que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal para disfrutar en

común las tierras, bosques o aguas que le pertenecieran, o se les restituyeran conforme a la Ley Agraria del 15 de enero de 1915.

Se decreto el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las siguientes bases:

- ? Que cada Entidad Federativa fijara la extensión máxima de tierras susceptibles de apropiación y que las excedentes debían ser fraccionados en el plazo que les fijaran las leyes a los propietarios y con las condiciones marcadas por el gobernador.
- ? En caso de oposición del propietario para el fraccionamiento, el gobernador lo llevaría a cabo mediante la expropiación cubriéndose el valor de las fracciones por anualidades y a un interés no mayor del 39%
- ? Obligaba a los propietarios a recibir en pago bonos de la deuda agraria local y declaro reversibles todos los contratos y concesiones realizadas los gobernantes, anteriores desde el año de 1876, trayendo como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, facultando al Poder Ejecutivo para declarar nulos aquellos, cuando implique perjuicios graves para el interés publico.

Se establecieron, así también, tres importantes facultades a favor de los Estados:

- 1º. El derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- 2º. Regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación.
- 3º. Dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Otorgándole además facultades al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la fuerza pública, permitiendo a este orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo de México, es decir dicta las medidas para el fraccionamiento de latifundios, para la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables, para el fomento de la agricultura, evitando la destrucción de los elementos naturales y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad.

Se concluye que el Estado de mexicano puede afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectiva el derecho dotatorio de tierras y aguas a favor de los núcleos de población necesitados, con un dominio útil, con la obligación ineludible de aprovecharlo sistemáticamente reportando una utilidad colectiva limitándose la extensión de la propiedad

privada rural, medida aplicado a la urbana, declarando inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles los bienes ejidales y comunales, reglamentando el principio de que la tierra es de quien la trabaja.

Es importante señalar que dicho proyecto del artículo 27 constitucional, fue elaborado por notables estudiosos como lo son el Ing. Pastor Rouaix, encargado de la entonces Secretaria de Agricultura y Fomento, Gral. Heriberto Jara, Julián Adame, Lic. Pastrana,; José Álvarez, José Natividad Macias, Porfirio del Castillo, etc.

**LEY DE TIERRAS OCIOSAS ( 23 de Junio de 1920).**- Centra su atención en el eficaz y oportuno aprovechamiento de las tierras, declarándolas de utilidad publica dicho aprovechamiento, disponiendo que las tierras de cultivo que no fueren preparadas o puestas en cultivo en las fechas señaladas por la Ley queda a disposición del ayuntamiento dar en aparcerías o arrendamiento las tierras ociosas a quien lo solicite.

**LEY DE EJIDOS (8 de diciembre de 1920).**- Primera ley en materia agraria ue contiene los principios rectores del artículo 27 constitucional, que regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano.

Dentro de los aspectos más relevantes se desprende la dotación de tierras a los pueblos, con extensión suficiente para satisfacer las necesidades de la población conforme a la calidad agrícola del suelo y la topografía del lugar. Determinando que la unidad de dotación debería ser suficiente para producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad, disposición que si bien no fijaba la

extensión que debería tener la unidad mínima de dotación, mismos que deberían ser cualitativas para llegar a la superficie de la misma.

Dichos procedimientos de restitución y dotación se hacían en dos instancias, la primera concluida con el mandamiento del gobernador y la segunda era la rescisión de oficio que tramitaba la Comisión Nacional Agraria y que culminaba con la Resolución Presidencial definitiva y su ejecución en caso de ser positiva.

Así mismo, concibe en su artículo 39, que en tanto se expida la Ley que determine el repartimiento de las tierras restituidas o dotadas, las mismas se distribuirán en comunidad, mediante la constitución de una junta de aprovechamiento de los ejidos que estará integrada de cinco miembros de la comunidad con duración en sus cargos de un año; juntas que se encargaran de representar a la comunidad y de distribuir equitativamente los terrenos para su utilización

Esta Ley tenía como objetivo la integración de la propiedad territorial para los fines productivos del ejido, no lo definía, solo precisaba que la tierra dotada se denominaría ejido, con una extensión suficiente de acuerdo a las necesidades de la población, cuya fijación de hectáreas del ejido se consideraba de acuerdo a la calidad agrícola del suelo

**REGLAMENTO AGRARIO (18 de abril de 1922).**- Este constituyo un adelanto en relación con la Ley anterior, ya que en su artículo 9º determinaba la extensión que debería de ser asignada a cada jefe de familia la cual consistía en 3 a 5 hectáreas de terrenos de riego o humedad, de 4 a 6 hectáreas de tierras de temporal y de 6 a 8 hectáreas

de terrenos de cualquier otra clase. Este procedimiento relativo a la dotación y restitución se tramitaban en primera instancia por las Comisiones Locales Agrarias y serian resueltos provisionalmente por los gobernadores en un término máximo de cinco meses. Otorgando la posesión de las tierras dentro de los meses siguientes a la fecha de la resolución por los Comités Particulares Ejecutivos, resolviéndolos definitivamente el presidente.

Este Reglamento, señalaba la fijación de los límites de la propiedad inafectable, quedando excluidos de la dotación de los ejidos, como son las propiedades no mayores a 150 hectáreas de riego o humedad, 250 hectáreas de temporal con precipitación pluvial abundante y regular, y las propiedades no mayores de 500 hectáreas en terrenos de otra clase.

**LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL (19 de diciembre de 1925) y la LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL (25 de agosto de 1927), que reformo y sustituyo a la primera.**

La primera señalaba con más precisión el repartimiento de las tierras concedidas, fijando la inalienabilidad de los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, cuando se trataba del pago de alimentos.

Regulaba el caso de privación por falta de cultivo durante más de un año, previo juicio de la Junta General del Pueblo, siempre y cuando la falta de cultivo fuera injustificable.

Estableció la creación del Registro Agrario Nacional y la expedición del Reglamento del mismo, todo bajo la supervisión de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Una vez que se otorgaba la posesión provisional o definitiva de la tierra se debía presentar en un plazo de 4 meses a la Junta General un proyecto de división, adjudicación y administración de dichas tierras con las siguientes bases:

- a) Separación del fundo legal de las tierras de cultivo, montes y pastos,
- b) División en parcelas de las tierras de cultivo y adjudicación a los ejidatarios inscritos con tal carácter en el padrón definitivo,
- c) Manera de administrar los pastos, montes y aguas que se conserven en común;
- d) Exclusión de los ejidatarios que tengan lotes con una extensión igual o mayor que la parcela agrícola, y
- e) Reseña del número de parcelas que el Reglamento, destinado a escuelas de niños o a la educación agrícola, siendo estos inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Con respecto a la Ley del 25 de agosto de 1927 que modificó a la primera, introduciendo disposiciones en el sentido de que los fraccionamientos de las tierras se harían en base a las Resoluciones Presidenciales y de acuerdo con las condiciones agrícolas de la región, con base a los proyectos de un ingeniero comisionado, con la aprobación de la Comisión Nacional Agraria, también contemplo el reparto por sorteo, así como la construcción de la escuela rural, el cual debería contar con un campo experimental.

Estableció las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Igualmente señalaba la inalienabilidad e inembargabilidad, no pudiendo transmitirla ni cederla.

**LEY DE DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y AGUAS.**- emitida el 23 de abril de 1927, también conocida como Ley Bassols, ya que la elabora el Lic. Narciso Bassols, quien trata de corregir fallas y errores cometidos por disposiciones en materia agraria, estructurando los procedimientos agrarios, principalmente en disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la constitución de 1917, en virtud de que en ocasiones se seguía un proceso legal ante Tribunales competentes quienes determinaban la procedencia de los juicios de amparo en contra de Resoluciones Presidenciales.

Al respecto, Bassols señalaba: que.." el agrarismo no puede seguir desarrollándose por los ineptos y los políticos, necesita integrarse a quienes sean convencidos pero también capaces..."<sup>26</sup>

Así mismo contemplaba la dotación como un derecho para aquellos individuos capacitados con más de 25 miembros que carezcan de tierras y aguas, las cuales se denominaran pueblos, rancherías, comunidades o congregaciones, fijando nuevas extensiones como dotaciones mínimas, reduciéndolas significativamente, ya que señala las siguientes: la parcela o tierra de riego de 2 a 3 hectáreas; de 2 ½ a 4 hectáreas en terreno de riego de 2ª calidad; de 3 a 4 hectáreas en terrenos de medio riego; de 2 a 3 hectáreas en

---

<sup>26</sup> BASSOLS, Narciso, La Nueva Ley Agraria, México 1977. Pág. 7.

tierras de humedad, de 5 a 7 hectáreas en tierras de temporal de segunda y llegando a tener una extensión hasta de 9 hectáreas de temporal.

Por otro lado consideraba un límite de 150 hectáreas para la pequeña propiedad de cualquier calidad de tierras, siendo estas también inafectables, así como las tierras comprendidas en contratos de colonización celebrados por el gobierno federal. Así mismo sentó los lineamientos básicos a sujetarse, con el objeto de ajustarlo a nuestro régimen constitucional en materia agraria, contemplándose la ampliación del ejido y el cambio de localización, señalando como requisito el transcurso de por lo menos 10 años para aplicación de dotación y restitución.

**LEY DE DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y AGUAS.-** del 11 de agosto de 1927, en esta se establecieron algunas modificaciones como el exigir una residencia mínima de 6 meses a los núcleos agrarios para determinar su derecho a solicitar dotación de tierras y aguas fijando la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terrenos de riego o sus equivalentes en otro tipo de tierras y por último reduce a un mínimo de 20 individuos capacitados para obtener la dotación.

**CÓDIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.-** Expedido durante el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez cuyo objetivo fue expedir una nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación. Este reconoce al Presidente de la República como la suprema autoridad en materia agraria, prescribiendo que sus resoluciones en ningún caso pueden ser modificadas dándoles el grado de

resoluciones definitivas, es decir que pone fin a un expediente de dotación restitución o ampliación de ejidos, de creación de un Nuevo Centro de Población Agrícola o de certificación de la pequeña propiedad inafectable.

En cuanto a las disposiciones comunes de restitución o dotación de tierras y aguas se encuentre la doble vía ejidal que consiste en la tramitación simultanea del expediente dotatorio junto con el restitutorio, para el caso de que este ultimo se declare improcedente.

Se fija un radio legal de afectación, en un sector de 7 kilómetros a partir del lugar más importante del núcleo solicitante considerando afectables todas las fincas tocadas por el mismo, contemplando, así también un numero mínimo de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

Por lo que se refería al monto y calidad de las dotaciones, estas se determinaron en 4 hectáreas de riego, 8 hectáreas de temporal, la extensión de la pequeña propiedad la señalaron en 150 hectáreas en terrenos de riego y 300 hectáreas de temporal, considerándose inafectable la superficie de 300 hectáreas con árboles frutales y las superficies sujetas a reforestación, y por ultimo 500 hectáreas de riego en escuelas de agricultura en escuelas del gobierno federal.

En lo que atañe a las ampliaciones estableció su procedencia cuando se aprovecharan eficientemente las tierras del ejido, cuando por lo menos hubiera 20 individuos sin parcela con capacidad agraria; que las tierras fueran destinadas a formar nuevas parcelas y que en el censo no figuraran los individuos beneficiados.

**CÓDIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.-** Promulgado por el General Lázaro Cárdenas, quien conserva las tendencias del Código Agrario de 1934.

Este Código considero las acciones agrarias de la siguiente forma:

1. Restitución de tierras y aguas,
2. Ampliación de los núcleos ya concedidos;
3. Creación de Nuevos Centro de Población Agrícola;
4. Reconocimiento de la propiedad de comunidades indígenas y;
5. Reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable.

Facultaba a la Asamblea General de Ejidatarios para privar del uso de sus derechos a cualquiera de los ejidatarios en los casos comprendidos en el Código. Se realiza la acción de reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, dando atribuciones al Ejecutivo Federal, a través del Departamento Agrario y el Departamento de Asuntos Indígenas para la resolución de esta acción agraria.

Se establece una preferencia en lo que se refiere a las propiedades afectables sobre los particulares, la Federación, los Estados y Municipios. Así mismo, hace el señalamiento de la propiedad afectable, la cual comprendió las tierras que formaron los fraccionamientos simulados, percibiendo que se tendrían por simulados los fraccionamientos, cuando no obstante haberse hecho el fraccionamiento con anterioridad a la fecha de presentación de la

solicitud agraria, no se haya operado la traslación de dominio, en los casos en el que el propietario original se reserve el usufructo de dos o más fracciones y cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre los terrenos, así como en los casos en los que se compruebe que se concentre el provecho de la explotación de las fracciones resultantes en favor de una sola persona.

Exceptuándose en algunos casos en que el fraccionamiento y el traslado de dominio haya sido con anterioridad a la solicitud agraria, o bien sin haberse hecho el traslado de dominio se tenga en posesión y se trabaje personalmente.

En este Código Agrario destacaron las concesiones de inafectabilidad ganadera, que fueron concebidas como una vía de posible solución a la conservación y el incremento de la riqueza ganadera del país, toda vez que los propietarios de las fincas dedicadas a la ganadería, se resistían a incrementar sus negocios por temor a resultar afectados con una acción agraria, con un termino de 25 años de duración, con un numero de cabezas de ganado que determinaba la propia Ley.

**CÓDIGO AGRARIO DE 1942.**- Este Código comprendió formas, procedimientos e instituciones más delineadas y más perfeccionadas, como fueron, y como son algunas actualmente, las autoridades agrarias, órganos y las autoridades de los Nuevos Centros de Población Agrícola.

Regula el régimen de propiedad y explotación de los bienes ejidales, así como la distribución de la propiedad agraria, regulando la propiedad ejidal y comunal otorgando

garantías y preferencias a los Núcleos de Población, donde se establece una redistribución de la propiedad rural.

En relación con las disposiciones sobre la validez de los fraccionamientos, comprendió la legitimación del fraccionamiento cuando este sea el resultado de la aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud o el acuerdo que inicie de oficio un expediente, y además si la inscripción de los títulos relativos se hace en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha de la Resolución Presidencial.

Ante los casos de una imperfecta titulación, situación de hecho común debido a la situación económica de los campesinos y su lejanía de los centros de población, señalaba que prescribe a nombre propio y a título de dominio, a los que posean de modo continuo, pacífico y público tierras y aguas que no excedan de los límites de la propiedad inafectable, y tendrían los mismos derechos que los propietarios inafectables, que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, condicionando la posesión a 5 años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

En este Código podemos encontrar la permuta de bienes ejidales por tierras de propiedad particular, ocasionándose con esto verdaderos despojos a los Núcleos Agrarios, quienes por falta de visión comercial, permutaron terrenos con proyección y potenciabilidad habitacional y de urbanización por terrenos de calidad de temporal o de agostadero y que en muchos casos se localizaron en el interior de la república, haciendo más difícil el traslado de los ejidatarios, toda vez que ya no se les podía regresar el dominio

de sus tierras consecuentemente se quedaron completamente despojados de sus bienes por deshonestidad de los líderes agrarios. Estas permutas no tuvieron mucha vigencia.

Se perfecciono y consolido al ejido, la propiedad comunal y la autentica propiedad particular, poniéndose énfasis en la función social de la tierra y sus accesiones, con el claro propósito de lograr un aumento sostenido de la producción en el campo, fortaleciendo y superándose todos los renglones de la economía agrícola de nuestro país

**LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971.-** Encontramos que esta Ley fortaleció la Reforma Agraria, reiterándose nuevamente las tres formas de propiedad que las anteriores leyes y códigos contemplaron, la ejidal, comunal y la pequeña propiedad inafectable.

Como innovación, y en relación a las formas de propiedad citadas, especialmente a la privada, se creó el Certificado de Inafectabilidad Agropecuaria, prescribiendo que este certificado se otorgaría a quienes integren unidades en las que se realizaran simultáneamente, actividades agrícolas con propósito de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión ganadera en tierras de agostadero; con la salvedad que las superficies nunca excedieran, hecha la determinación a las superficies consideradas como inafectables por la Ley.

Dispuso que los Nuevos Centros de Población Ejidal serian propietarios de las tierras y bienes señalados por la Resolución Presidencial que los constituyó, a partir de su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación y no a partir de la ejecución.

Se agilizó la resolución de problemas individuales de derechos agrarios, propiciando la descentralización hacia los comisariados ejidales y a las Comisiones Agrarias Mixtas, los primeros actuaban como árbitros y los segundos substanciaban y resolvían el conflicto.

Esta Ley reafirmó el carácter social del Derecho Agrario, toda vez precisó el destino de la unidad de dotación, al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependería del campesino.

Se contemplaron disposiciones relativas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para la constitución, manejo y aseguramiento de los fondos comunes de los núcleos de población, ya que sirvió directamente a ellos.

## **B) CREACIÓN DEL DERECHO SOCIAL EN MÉXICO.**

La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con ello, la Revolución Mexicana replanteó en la Teoría constitucional la Doctrina de los derechos del hombre, y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado.

Esta importante innovación es el merito principal del Congreso Constituyente, Venustiano Carranza al dirigirse a la Asamblea en su sesión inaugural, anunciaba su propuesta de dar al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo, esperando con ello, principiar la implantación de las instituciones que vendrían a favorecer a la clase trabajadora.

La comisión, aunque fue un poco más allá del proyecto carrancista, se resentía también, seguramente influida por la tradicional técnica constitucional, a mezclar en el capítulo relativo a los derechos del hombre como individuo, garantías protectoras del hombre asociado y de grupos sociales determinados.

El debate que se produjo alrededor del artículo 5° del proyecto carrancista y del dictamen de la Comisión fue sin duda el más importante de la Conversión de Querétaro, ya que de él saldrían los textos que han dado a la Constitución Mexicana sus características más originales. En dicho debate se manifestaron dos grandes tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos político-sociales, en el texto constitucional; la primera guiándose por la técnica constitucionalista, juzgaba desaconsejable la inclusión en la carta fundamental de

materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a la garantía de los derechos individuales.

Sin embargo, la crítica de la tendencia constitucional clásica surgió avasalladora en la boca de la mayoría del Congreso. La inicia el Diputado Cayetano Andrade, recordando a la Asamblea que el movimiento constitucional no era solamente una revolución política sino una revolución eminentemente social, que trafa una transformación en todos los ordenes:

...“Las constituciones ciertamente que, como lo dijo atinadamente el señor Medina, no deben ser un tratado de las misérias humanas, ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catalogo de los remedios que necesitamos; pero si más o menos deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbos y guías para el progreso de la sociedad. La constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, tiene como colorario una transformación en todos los ordenes...”<sup>27</sup>

Los elementos principales que la lucha constitucional, que trae como consecuencia otorgar libertades publicas, a la clases obreras y los trabajadores de los campos; ese fue el

---

<sup>27</sup> P.P. Diario de los Debates, p.p. 973-974, Obra Citada.

elemento que produjo ese gran triunfo y por lo menos nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles un justo coronamiento.

Por su parte Froylan Manjares, fue el que daría la pauta para la dedicación de todo un título constitucional al problema del trabajo, objetivo que juzgo indispensable para servir los ideales revolucionarios, aunque fuera necesario romper con los moldes ortodoxos del constitucionalismo:

..."Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto y precisamente por que debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna... a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos que debido a errores de forma aparezca la constitución un poco mala en la forma, no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión, introduzcamos todas las formas que sean necesarias al trabajo..."<sup>28</sup>

Por su parte, para Alfonso Cravioto, el artículo 5° presentado por la Comisión era tímido y lo que se necesitaba, de plano, era un artículo constitucional especial dedicado a la protección de los derechos de los obreros. Recordando que la revolución mexicana había pugnado no solo por una transformación política del país, sino por una serie de transformaciones sociales:

---

<sup>28</sup> Eduardo Valles Espinoza, El Nuevo Artículo 27. Editorial Nuestra S.A. de C.V. Pág. 15.

...“esas reformas sociales pueden considerarse así, lucha contra el pconismo, o sea, la rendición de los trabajadores de los campos; la lucha contra el obrerismo, ósea, la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fabricas y de las minas; la lucha contra el hacendismo o sea, la creación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos...”<sup>29</sup>

La democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases, la democracia no es otra cosa que un casi socialismo; la fórmula liberal de “dejar hacer, dejar pasar”, era eternamente admisible para las masas. Cravioto hizo ver que el primer jefe, desde Veracruz, había encargado la elaboración de las leyes obreras, y pidió a la Asamblea que el Lic. Macías, autor de dichos proyectos, informara a la Asamblea de sus trabajos, finalmente, presentó su moción, de que se elevaría un artículo especial que sería el más glorioso de los trabajos de la Asamblea Constituyente; de esta manera, así como Francia después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros.

Los derechos sociales implican por ello, no ya una abstención del poder público como en el caso de los derechos individuales, sino un contenido positivo, una obligación de actuar para el Estado con el objeto de vigilar la libertad y equidad en las relaciones

---

<sup>29</sup> Valles Espinoza Eduardo, Ob.Cit. Pág. 15.

laborales, y de fungir como árbitro entre las fuerzas de producción, con el objeto también de asegurar su equitativo equilibrio. Al imponer el Estado estos deberes de hacer, el artículo 123, abandono la concepción de un poder político neutral y pasivo ante los fenómenos políticos y sociales. Estas ideas se reafirmaron en el texto del artículo 27 constitucional.

Por otra parte y tomando en consideración todo lo anteriormente mencionado, se llega al tema que ha suscitado interesante polémica, es a no dudarlo, el que se refiere a ubicar al derecho agrario dentro del cuadro general del derecho: son de advertir tres marcadas corrientes de opinión, apoyadas todas ellas en la teoría clásica, que divide al derecho en público y privado:

- a) Una de ellas sostiene que el derecho agrario es una rama del derecho privado y que, en consecuencia, sus normas constitucionales participan de la misma naturaleza.
- b) Otra que, contrariamente, señala que forma parte del derecho público, atendiendo a la trascendencia de la producción agrícola en la vida económica de las naciones y al interés que tiene el Estado por regular y controlar todo lo relativo a la producción agropecuaria.
- c) La tercer teoría, que se puede clasificar de ecléctica, afirma que el derecho agrario se integra por leyes que participan ya del derecho público o bien del derecho privado.

Un criterio interesante es el que se apoya en la naturaleza de la relación, afirmando que cuando esta es de coordinación, ósea cuando los sujetos están colocados en un plan de

igualdad jurídica, estamos en presencia de las normas del derecho privado, y en la hipótesis de que una relación sea de subordinación, nos encontramos en un campo del derecho público.

Ahora bien, durante muchos siglos la clasificación tradicional del derecho, en público y privado, fue útil, porque no se dieron nada más que relaciones jurídicas de particulares y entre soberano. Durante el auge del imperio romano se desarrolló notablemente el derecho privado, y después cuando aparecen los Estados modernos, crece y se desarrolla considerablemente el derecho público.

Más la realidad a partir del siglo XIX empieza a insertar en medio de las dos grandes ramas clásicas, una tercera rama denominada social, que resuelve los problemas de clasificación que las nuevas soberanías del derecho le plantearon a la teoría tradicional y que impone sus normas sobre las del derecho privado, pero se subordina a las del derecho público.

A fines del siglo citado, un nuevo movimiento ideológico se gesta y la sociología llega a los límites del derecho, proponiendo no sólo que el individuo sea considerado como sujeto jurídico, sino también las comunidades sociales, tanto en su totalidad que coinciden bajo un Estado, como también en los diferentes grupos sociales que la integran.

Para que la objetivación del derecho sea más acertada deberá tomar en cuenta el elemento real que condiciona su eficacia, he aquí por que los grupos sociales revolucionan y motivan una realización cada vez más jurídica del derecho positivo, como se puede

observar el elemento real, es el que determina la clasificación del derecho en ramas y sub-ramas y ha permitido la creación de nuevas sub-ramas jurídicas.

De esta manera aparecen ordenamientos legales que rigen los grupos sociales reconocidos dentro de una comunidad; uno de los primeros grupos que se regía por legislación especial, fue el obrero, esto explica la confusión inicial entre las denominaciones derecho obrero y derecho social.

Más en este caso y los que aparecieron después, el derecho social dio lugar a ordenamientos jurídicos que reconocieron la autonomía de un determinado grupo social económicamente desvalido, que se destaca con personalidad jurídica determinada, que rige su vida jurídica y garantiza la satisfacción de sus intereses.

Gurvitch, "... considera al derecho social como un dominio donde el derecho público y el derecho privado se entrelazan entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies..."<sup>130</sup>

El derecho social no es el derecho de coordinación ni de subordinación sino de incoordinación o integración, por que tiene como finalidad específica la de lograr la solidaridad de todos los miembros de un agrupamiento social, dando origen a un poder social que, institucionalizándose, actúa en sentido positivo y benéfico sobre los individuos integrantes del grupo.

Se puede afirmar que se ha integrado una importante rama del derecho, en merito de campos sociales que se han venido operando desde el siglo XIX, dando lugar a un nuevo

---

<sup>1</sup> LEMUS García Raúl, Ob.Cit p.p. 53

tipo de reglamentaciones jurídicas, creadoras de instituciones legales sui generis, que no pueden clasificarse ni como derecho público ni como derecho privado; en virtud de que en ellas las normas privadas y públicas se entrecruzan y enlazan integrando una unidad que se determina por la calidad de los sujetos que participan en dichas relaciones, los cuales representan agrupamientos humanos, cuya solidaridad se funda básicamente en razones económicas y sociales, tales como sindicatos, cooperativas, comunidades agrarias, núcleos de población ejidal, etc. Esta circunstancia ha restado validez y ha planteado la crisis de la división tradicionalista del derecho en dos grandes ramas: el público y el privado, y ha determinado que la moderna teoría jurídica elabore la tesis tricotómica del derecho, señalando las siguientes ramas: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social

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

Por su parte el Doctor en Derecho Mendieta y Núñez expresa que "... el Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo..."<sup>31</sup>

Desde otra óptica, a últimas fecha el intervencionismo estatal ha prohibido el derecho social, que descansa en una teoría, doctrina, normatividad y practicas jurídicas destinadas a proteger a personas grupos sociales, a efecto de equilibrar las relaciones sociales, que conduzcan a la convivencia y solidaridad humanas, que tiene como objetivo ultimo el bien común y su correspondiente perfeccionamiento.

Dos ramas del derecho, Agrario y trabajo, son el prototipo del derecho de la revolución. El agrario se pragmatiza en la reforma agraria mexicana, que destruye el sistema monopolizador de la propiedad rural, inmueble y mueble, en que descansa la hacienda. Esto permite incorporar a los trabajadores del campo a la riqueza nacional por conducto de tierras, aguas y bosques, para fines agropecuarios. Sus demandas y reclamos se expeditan fundamentalmente con el ejercicio de las acciones agrarias de restitución y dotación.

---

<sup>31</sup> Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho Social, Ed. Porrúa, S.A. México 1953, pág.57.

## C) EL RESULTADO DE LA REFORMA AGRARIA EN MÉXICO.

Durante muchos tiempos se careció de datos estadísticos adecuados para apreciar los aciertos y las diferencias, los reales beneficios y las fallas de la reforma agraria. No bastaba indicar la extensión de tierras repartidas y a la cantidad de individuos beneficiados, era necesario especificar el tamaño de la parcela, la cantidad de la tierra y la productividad de la misma, a fin de ver si efectivamente se estaba liberando al campesino del peonaje y de la miseria. Era indispensable consignar otros datos que esclarecieran diversos aspectos importantes del proceso agrario en nuestro país, pero como antes afirmábamos, los gobiernos revolucionarios se preocuparon muy poco de la revolución científica del problema de la tierra, que durante mucho tiempo se trató de resolver en forma empírica, a menudo bajo presiones de la política militante o de acuerdo con intereses inconfesables.

Desde un principio aparece la reforma agraria en sus leyes reglamentarias con una pobreza absoluta de técnica jurídica y de medios de realización práctica. La Ley del 6 de enero de 1915, solo contiene los puntos fundamentales de la reforma, del propio modo que, más tarde ampliándolos el artículo 27 de la constitución de 1917; pero como la ley ni el precepto constitucional citados fueron objeto de reglamentación inmediata, la Comisión Nacional Agraria se dedicó, ante la urgencia de circunstancias, a reglamentar primero a la ley y después a la constitución misma, en una serie de circulares no siempre oportunas y atinadas que ameritaron frecuentes rectificaciones.

Las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso de la Unión, se iniciaron hasta 1920 con la Ley de Ejidos, pero tanto este ordenamiento como los posteriores, no contienen

formulas definitivas de acción, tampoco establecen criterios sobre los puntos esenciales ni abarcan en su totalidad los diversos aspectos y problemas jurídicos que surgen con motivo de la redistribución de la tierra, de tal modo que, apenas expedidas, se manifiesta la urgencia de reformarlas por medio de decretos que enmiendan parte de su artículo o agregan nuevas disposiciones sin lograr la completa satisfacción de las necesidades y exigencias de la práctica, ni la estructuración de un sistema legal científicamente jurídico.

Esta defectuosa expresión legal de la reforma agraria se debió a varios factores:

- A) En un principio el legislador fue improvisado, falto de clara visión económica y social del problema sobre el cual legislaba.
- B) Durante mucho tiempo la orientación y la realización de la Reforma Agraria estuvo en manos de indígenas agrónomos que concedieron poca atención a las cuestiones jurídicas.
- C) Los primeros gobiernos revolucionarios, a partir de 1917, sino precisamente dictatoriales, si fueron autoritarios, la voluntad del Presidente de la Republica era prácticamente ley, y tales gobiernos no se detenían del todo ante consideraciones legales.
- D) El derecho agrario no era disciplina universitaria ni los abogados le prestaban atención, de manera que la elaboración teórica y doctrinaria fue prácticamente nula.

Fue hasta la Ley de Dotación y restitución de tierras y aguas, del 23 de abril de 1927, obra del Lic. Narciso Bassols, cuando la legislación agraria empezó a tener forma científica y técnicamente estructurada. Breve fue la vigencia de ese ordenamiento, pero influyó mucho, por que las leyes posteriores siguieron sus mismos lineamientos fundamentales y en relación de ello se hizo más notoria la intervención de los juristas.

El primero Código Agrario de 1934, fue, en cierto modo, la culminación de esa corriente de superación por que constituye el primer ensayo de unidad, de coordinación y de precisión de la materia. En los Códigos sucesivos se continuo la tarea del perfeccionamiento. Así, en el inmediato anterior al de 1942 y este último se logra la total codificación de la reforma agraria y su configuración sistemática, separándose el derecho agrario sustantivo y derecho agrario adjetivo, ordenándose, además de modo lógico y congruente, sus diversas partes.

La sistematización legal no ha resultado de manera satisfactoria, el importante aspecto del problema agrario de México que se refiere a la distribución, y a la organización del problema territorial.

A la defectuosa expresión jurídica de reforma agraria, corresponde una realidad desalentadora que se debe, además, a la inexacta aplicación de las leyes de la materia y a la inmoralidad que ha privado en los procedimientos de aplicación.

En el lapso comprendido entre 1915 y 1952, se aprecia que fueron repartidos por concepto de restituciones dotaciones y ampliaciones de ejidos 34'518,285-69-60 hectáreas entre 1,807,952 campesinos beneficiados. E el resultado de esos 37 años de aplicación de

esas leyes agrarias, a primera vista no parece ser satisfactorio, pues considerando que, por termino medio, cada uno de los ejidatarios tiene familia compuesta por tres miembros, calculo demasiado bajo, puesto que la gente de los medios rurales mexicanos es muy prolífica, resulta que 4 millones de personas aproximadamente poseen ya un patrimonio, pero los números estadísticos globales son muy engañosos, por si mismo, la generalidad de las veces nada valen.

Se desprende que la mayor parte de la tierra entregada a los ejidatarios en general es de mala calidad. Hay muchos ejidos abandonados prácticamente debido a la situación de las pequeñas dimensiones de la parcela ejidal, a falta de crédito o seguridad en el campo y, hay además numerosos ejidos que no cultivan la totalidad de sus tierras sino solamente una parte, a veces mínima, por que el resto dada su calidad no puede ser explotada.

Es cierto que las tierras no son agricolamente explotables, en estricto sentido, pueden aprovecharse para fines ganaderos y que en la casi totalidad de los ejidos, aunque no sean ganaderos o mixtos, siempre hay algún ejidatario que cuente con algunas cabezas de ganado.

Por otra parte, el espíritu del artículo 27 constitucional no es otro que el procurar al ejidatario una propiedad agrícola suficiente para satisfacer sus necesidades, considerándolo como jefe de familia y comprendiendo entre ellos no solamente la alimentación, sino el vestido y la educación de los hijos y de los pequeños placeres a que tiene derecho todo hombre sobre la tierra.

La Reforma Agraria, al promover la organización de los núcleos de población beneficiados con restituciones o repartos de tierra, dio al propietario del campo una fuerza económica y política de la cual antes carecía, fuerza que evoluciona constantemente adquiriendo cada vez mayor importancia y que logrado, paulatinamente el perfeccionamiento de las instituciones agrarias en la legislación y en la realidad.

En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas, era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como es el caso de las aparcerías, por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el archivo general de la nación.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordeno la redistribución de la tierra a los pueblos, a partir de este momento se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinario.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acorde con su tiempo y circunstancias. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de tierras. Era una sociedad donde casi el 60 % de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar este proceso se fueron realizando ajustes sucesivos, leyes, reglamentos y decretos que se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta

desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria utilidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos; los libero de la hacienda, reafirmo las raíces de su orgullo, restituyo la vida del pueblo, de la comunidad y se consagro en la constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino debe seguir siendo el mismo de ayer, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguieron la Reforma Agraria y la Revolución Mexicana.

Como lo cita Emilio Ruiz Ávila "...Hoy, como en 1917, es objetivo fundamental del Estado mexicano llevar bienestar a la población rural. Hacia este debe orientarse el marco jurídico. Si bien en su tiempo el reparto de tierras fue el instrumento para lograrlo, hoy se ha agotado. Es imprescindible que el esfuerzo se concentre en la provisión de instrumentos variables para el bienestar del campesino. El marco jurídico debe garantizar seguridad, justicia y libertad tanto a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Seguridad en la tenencia de la tierra, libertad en la toma de decisiones y justicia en sus relaciones. Es imperativo establecer las condiciones jurídicas extraordinarias para que fluya la inversión del campo y poder ofrecer a todos sus habitantes los niveles de bienestar que se merece..."<sup>32</sup>

En resumen podemos decir que de Venustiano Carranza a Miguel De la Madrid, la política agraria de los presidentes ha sido entre el reparto masivo de tierras y la tentación

permanente de modificar el artículo 27 constitucional. Plutarco Elías Calles llamo holgazanes a los ejidatarios, mientras Lázaro Cárdenas hizo de los campesinos el sustento de su política y rompió record en el reparto de tierras. Miguel Alemán, a su vez, introdujo a la constitución el amparo a los terratenientes.

Según cita Arnoldo Córdoba en su libro la política de masas del cardenismo, el general Calles sostenía: "...si queremos ser sinceros tendremos que confesar, como hijos de la revolución, que el agrarismo, tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente es un fracaso. La felicidad de los campesinos no puede asegurárseles dándoles una parcela de tierras si carecen de preparación y elementos necesarios para cultivarla..."<sup>33</sup>, por el contrario este camino nos llevaría al desastre, porque estamos creando pretensiones y fomento de holgazanería.

Miguel Alemán Valdez, al rendir su protesta como presidente señaló: "...podemos lograr una gran solución agrícola aplicando a la explotación de la tierra el esfuerzo de nuestro trabajo, los recursos de la técnica y el régimen legal que garantice por igual al ejido, a la pequeña propiedad y a la propiedad ganadera. Protegeremos estas tres formas de propiedad rural, imponiendo por todos los medios legales la tranquilidad del campo..."<sup>34</sup>.

Ruiz Cortinez, afirmaba "... el ejido y la pequeña propiedad son los pilares vigorosos de nuestra economía agrícola. La Reforma Agraria, sigue siendo el instrumento más eficaz para la renovación de la vida rural de nuestro pueblo...", mientras tanto López Mateos decía: "...mi gobierno en seis años, ha entregado 16 millones de hectáreas, cifra

---

<sup>32</sup> RUÍZ, Avila Emilio, Revista Proceso No. 784, México, 1991, Pág. 21.

<sup>33</sup> Arnoldo Córdoba, Política de Masas del Cardenismo. Ed. Luz, Pág 15.

<sup>34</sup> Corro Salvador y Guillermo Correa, Revista Proceso No 784 México 1991, Pág. 15.

que representa más de la tercera parte de las tierras repartidas en 44 años de vigencia de la legislación agraria.

Por su parte, Díaz Ordaz expreso: "...agotamos el reparto de las tierras , las simulaciones, ocultamientos y cualesquiera otra forma de burlar la ley irán desapareciendo; por que al margen o en contra de las leyes se puede vivir por un periodo más o menos corto, pero no indefinidamente...".

Luis Echeverría Álvarez, aseguro tajante en su primer día como presidente que el reparto agrario no ha concluido; ya que el ejido, la propiedad comunal y la autentica pequeña propiedad son instituciones fundamentales "... no descansaré un solo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural...".

Los ataques más fuertes contra el ejido se hicieron en el gobierno de José López Portillo, cuando a través de la Ley de Fomento Agropecuario, se permitió la asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios. En su momento esta Ley fue fuertemente criticada y repudiada por sectores y Diputados del P.R.I.

Con Miguel De la Madrid, la embestida contra el ejido consistió en ahogarlo económicamente: como nunca antes se desplomaron los precios de garantía, los créditos del sector agropecuario, la entrega de insumos y se inicia el desmantelamiento de instituciones como FERTIMEX y la CONASUPO, entre otras.

En conclusión, se ve ahora, como después de 77 años de aplicación de las leyes agrarias, que no se han logrado completamente las finalidades de la reforma agraria y como se necesita hacer un estudio de las condiciones actuales de cada ejido para rectificar la

distribución de la tierra y de la población sobre el territorio, en todos los casos en que sea indispensable, y para organizar la explotación ejidal de modo que produzca al ejidatario el bienestar a que tiene derecho, y a México entre las materias agrícolas que necesita.

## CAPITULO III

### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

#### A) EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA.

La Ley que tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesino, esta fue la Ley del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera. Esta Ley debido a su trascendencia social, económica y política es elevada a rango constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Por primera vez, el 5 de febrero de 1917, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el principio de la función social de la propiedad

otorgando un derecho en beneficio de la sociedad, es decir, consagra los derechos de los campesinos en el artículo 27 constitucional.

El movimiento revolucionario de nuestro país de 1910 a 1920, tuvo como anhelo definitivo reformar el sistema social de nuestra república fijándose como especial atención en nuestro problema de la tierra en donde siempre prevaleció una exasperante falta de equidad en el trabajo y en el dominio de la misma, dejando al arbitrio de los funcionarios federales la facultad de dictar las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad y fomento de la agricultura

Para comprender la problemática existente que dio origen a la Constitución de 1917, se debe conocer como antecedente directo e inmediato la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo. Este movimiento surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial de más de 30 años del General Porfirio Díaz, y aun cuando sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema de "Sufragio Efectivo No Reelección", no fue sino precisamente condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, así como la mayor parte de las personas del campo, los obreros de las ciudades o zonas industriales las que determinaron el mayor contingente humano a la causa de la revolución.

Al triunfo del movimiento constitucionalista, abanderado por Venustiano Carranza, se convoca el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cabal cumplimiento a uno de los postulados medulares de este movimiento social: restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno ilegítimo, de Victoriano Huerta, para

esto el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, envía un proyecto de reformas al Congreso Constituyente el cual queda instalado el 1º de diciembre de 1916, el cual no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes que representaban a la gran mayoría de personas que intervinieron en el movimiento revolucionario.

Un grupo de Constituyentes encabezados por Pastor Rouaix, presentó un insólito proyecto del artículo 27 constitucional, el cual comenzaba determinando la propiedad original de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano. La nación, decía "...ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada..."<sup>35</sup>, esta iniciativa fue aceptada en lo fundamental, se establecieron tres tipos de propiedad: la privada (individual y colectiva); la privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas comprendidas dentro de la comunidad, y las de posesiones de hecho. La repartición y la titulación dejarían en pie un solo grupo que deberá ser de las primeras.

La pequeña propiedad era la forma de propiedad preferente. La restitución de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, solo podía detenerse ante una forma de legítima pequeña propiedad agrícola, más aún, al establecerse como principio fundamental de justicia el fraccionamiento de latifundios, el Constituyente señalaba "...los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho de que se le doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola..." se buscaba, sobre todo, convertir al peón en ranchero.

---

<sup>35</sup> Eduardo Valles Espinosa Ob. Cit., pag.5.

El proyecto definitivo del artículo 27 Constitucional sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político consagrando las garantías sociales a favor de las clases sociales económicamente débiles, es decir, los campesinos y obreros.

En diciembre de 1933 se celebró en Querétaro la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, en el que se dio origen al Plan Sexenal avalado por el entonces candidato a la Presidencia de la República Lázaro Cárdenas y el actual Presidente de la República Abelardo Rodríguez, en el cual se estableció una política general de promover en forma inmediata la entrega de tierras a los pueblos, procurando en forma paralela "el parcelamiento individual de los lotes que corresponden a cada jefe de familia", aprobándose en dicho Congreso de la Unión la primera reforma al Artículo 27 Constitucional, en el cual se estableció un procedimiento para el reparto agrario bajo algunos de los principios de la Ley del 6 de enero de 1915 y modificando otros.

El 1° de enero de 1934 el presidente Rodríguez señalaba que la Secretaría de Agricultura y Fomento estudiaría y revisaría todas las disposiciones legales que afectan a la economía y sociología rurales para establecer una legislación definitiva dentro de una unidad de criterio. Estableciéndose los siguientes características:

- a) Se creará el Departamento Agrario como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional.
- b) Se ha de expedir la nueva legislación agraria.

- c) En el reciente Decreto expedido por el Congreso de la Unión, de manera real y efectiva la tramitación de los expedientes "simplificando y haciendo más rápidos los procedimientos, acabando con esto con los viejos procesos, ajustándose a la ley vigente.
- d) Se establecía que los ingenieros militares debían prestar sus servicios al Nuevo Departamento Agrario con el objeto de llevara delante el parcelamiento de los ejidos en los que ya se habían dado la posesión definitiva y adjudicar individualmente a los campesinos la tierra que les corresponde por dotación. El 10 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma al Artículo 27 Constitucional, mismo que era firmado por el Presidente Constitucional Substituto Abelardo L. Rodríguez y el Secretario de Estado y de Despacho de Gobernación, Eduardo Vasconcelos.

Abelardo Rodríguez había repartido (1932-1934) menos de ochocientos mil hectáreas; pero dejaba la base constitucional para el reparto masivo de la tierra. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se entregaron a los campesinos 17.9 millones de hectáreas. De 1915 a 1934 (veinte años a partir de la Ley del 6 de enero) la Revolución había afectado tierras por 7.7 millones de hectáreas. La hazaña cardenista no podrá repetirse nunca; aunque Adolfo López Mateos entregó a través de la acción de dotación más de 16 millones de hectáreas, conjuntamente con los papeles respectivos. Sobre este al respecto Manuel Gómez Morín, Rector de la Universidad Nacional en 1933-1934 y fundador del Partido de Acción Nacional señaló:

"La fórmula agrarista para la lucha proclamó solamente y con gran acierto de fórmula polémica la necesidad de restituir las tierras a quienes habían sido despojados de ellas y de dotar con tierras a los agricultores que no las tenían..."<sup>36</sup>. Más una vez pasado el período de lucha, vencida la resistencia jurídica y económica del antiguo régimen y proclamado el nuevo principio de organización, se ha seguido creyendo que toda la tesis agraria, que todo el programa de mejoramiento en ella implicado, no demandan otra que tomar tierras de los latifundios y entregárselas a los campesinos. Agregando "La acción agraria con raras excepciones, pasó de impulso vital a tópico burocrático, cuando no a mera conveniencia política. Se inventaron necesidades donde no las había y se han dejado sin satisfacción necesidades verdaderas. En vez de investigar en cada caso concreto la situación espiritual y económica de los agricultores y de la tierra, en vez de llevar una acción ordenada a un fin serenamente establecido, después del triunfo militar y político, se han despilfarrado energías y tiempos en hacer una indistinta aplicación de supuestos principios generales y en mantener un estado de violencia que debió haber concluido hace mucho"

El Plan Sexenal de 1934 orientaba la acción del gobierno al reparto masivo de tierras y pedía una solución integral mediante la canalización del crédito del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Todavía Manuel Ávila Camacho firmó dotaciones agrarias por 5.5 millones de hectáreas. Pero la marca comenzaba a cambiar de sentido por razones materiales, económicas y políticas. Miguel Alemán apenas pudo repartir 3.8 millones de hectáreas. Siendo la situación del campo otra.

---

<sup>36</sup> MENDIETA Y Nuñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 119.

El Congreso de 1917, como ya lo hemos visto, la protección a la pequeña propiedad, a las comunidades despojadas y a la apertura formal para un primer reparto agrario (producto de la presión de la Ley de enero de 1915) se convirtió en tema fundamental y polémico, de forma tal que prácticamente en la clausura del Congreso se dio a conocer el texto del Artículo 27.

Ahora bien, señalaremos como principios rectores de la reforma agraria en el artículo 27 Constitucional lo siguiente: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, teniendo el derecho a transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, como podemos ver en este se confirma un principio declarativo y confirma la soberanía del Estado de México sobre su territorio, claro reservándose el dominio que se tiene dentro de los del territorio nacional.

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, sanciona por primera vez, a nivel constitucional, el principio función social de la propiedad, dando un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad.

Así mismo se establece el tema de las expropiaciones las cuales sólo se realizaran por causa de utilidad pública o interés público, a cambio de una indemnización.

Otorgando competencia al Ejecutivo Federal para resolver los posibles conflictos que pudieran existieran en cuanto a los límites de terrenos, estableciendo que la Ley Reglamentaria fijara el procedimiento correspondiente, el cual se encuentra regulado en los capítulos segundo y tercero, título cuarto, libro quinto de la Ley Federal de Reforma

Agraria. (los dos últimos incisos fueron adicionados por el decreto publicado el 6 de diciembre de 1937 publicado en el D.O.F.).

Con respecto al tema de los Terrenos nacionales, el entonces Presidente de la República Alvaro Obregón, emitió el 2 de agosto de 1923, un Decreto en el cual se da la oportunidad a todo ciudadano mexicano mayor de 18 años para adquirir tierras nacionales y baldías, considerando que el poder publico emanado del movimiento revolucionario se encuentra en el deber de procurar que las tierras nacionales y baldías que se encuentren inactivas sean trabajadas en su mayor parte por mexicanos, para contribuir de esta manera el mayor bienestar de ellos, y así evitar que sigan emigrando del país hacia el extranjero, de donde regresan generalmente acabo de unos años en peores condiciones que las que tenían antes de su espontánea expatriación.

El 10 de enero de 1934, se da la primera modificación al artículo 27 constitucional, a la cual se suman doce adiciones y modificaciones al 3 de febrero de 1983.

La Constitución Política garantizó, mediante la adición de 1934. La entrega de tierras a los "nuevos centros de población", no siendo en esencia un reparto masivo que se constituía como el centro de la política agraria. Fue de esta forma como se crearon miles de ejidos; aún cuando con el tiempo, se repartiese tierras de muy baja calidad o simplemente en el papel, surgiendo con esto un nuevo conflicto agrario, es decir , por ejemplo conflicto de comunidades contra otra comunidad o de una comunidad contra predios de pequeña propiedad.

La primera modificación (10 de enero de 1934), abroga la Ley del 6 de enero de 1915, señalando que la pequeña propiedad debe estar en continua explotación, asegurando con esto la protección jurídica de la misma; se habla de núcleos agrarios, los cuales deberán guardar el estado comunal, declarando nulas las concesiones, composiciones o ventas realizadas en los tierras, montes y aguas; se mencionan a las instituciones benéficas para adquirir las tierras y puedan cumplir su objetivo; crea los organismos agrarios como son la Secretaría de Reforma Agraria que es la encargada de aplicar y ejecutar las Leyes Agrarias, el Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Agraria Mixta, los Comités Particulares Ejecutivos (integrados por cada uno de los núcleos de población) y comisarios ejidales (para cada uno de los núcleos de población); señala que las solicitudes deberán realizarse ante los Gobernadores; se señala por primera vez la instancia de la dotación y restitución la cual culmina con la posesión provisional, misma que en caso de incumplimiento se podrá turnar al Ejecutivo Federal, misma que concluirá con una resolución presidencial; limita el derecho a la indemnización a los propietarios afectados a la indemnización si esta no la hace valer en un año, se establece que las tierras deberán ser fraccionarse al ejecutarse la resolución.

El 6 de enero de 1925 el entonces presidente constitucional Plutarco Elías Calles expide la LEY FEDERAL DE COLONIZACION en la donde establece que los terrenos materia de colonización son los terrenos de propiedad de la Nación y los que esta adquiera por aplicación a la Ley de Irrigación. Estableciendo que el procedimiento para la adquisición de estos será cuando estos hayan sido medidos y deslindados, estableciendo obras de irrigación, aperturas de camino, así como garantizar una buena explotación de las mismas, debiendo establecer una superficie aproximada favorable que el solicitante pueda

trabajar, misma que queda derogada el 31 de diciembre de 1925 en la que señala que todos los contratos celebrados por la Secretaría de Agricultura y Fomento sobre terrenos nacionales, que hayan sido ocupados por los arrendatarios.

Segunda modificación (6 de diciembre de 1937), se establece la ley que fijara los procedimientos para los conflictos comunales, contando con la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y como instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tercera modificación (9 de noviembre de 1940), prohíbe la concesionar el petróleo y demás derivados, reservándose su explotación a favor de la Nación.

Cuarta modificación (21 de abril de 1945), otorga a la Nación más control sobre las aguas, tanto de los mares, ríos, lagos, lagunas, esteros y otros afluentes.

Quinta modificación (12 de febrero de 1947), se introduce la extensión de diez hectáreas de la unidad individual de dotación, considerando que el terreno sea de riego o humedad, o sus equivalentes: una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Sexta adición, está fue publicada el 2 de diciembre de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, el cual se autoriza a los Estados extranjeros para la adquisición de inmuebles en el lugar de la residencia de los Poderes Federales, destinado al servicio directo de sus embajadas o delegaciones.

La séptima adición se realizaron a los párrafos IV, V, VI, VII y fracción primera publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960, las cuales

consistían en, párrafo IV.- se amplió el dominio de la Nación sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; igualmente sobre el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

El párrafo quinto se modifica y adiciona a efecto ampliar y controlar la propiedad de la nación sobre las aguas marinas, ríos, lagos, lagunas, esteros, aguas del subsuelo y otras fuentes de dicho líquido.

En el párrafo sexto se otorga facultades al Ejecutivo federal para concesionar a personas físicas y morales la explotación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y de los minerales metálicos y no metálicos, excepto el petróleo y los carburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Octava adición.- esta se realiza al párrafo sexto en la cual se otorga en exclusiva a la Nación la generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público, esta se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960.

Novena adición.- Publicada el 8 de octubre de 1984, en la cual entre sus puntos importantes esta la eliminación de los territorios para adquirir y poseer bienes raíces, y estos no delimitaran la extensión máxima de que puede ser dueño una persona física o moral.

En la décima adición se reserva para la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares, para la generación de energía nuclear, pero esta para fines pacíficos, publicada el 6 de febrero de 1975.

La undécima adición se crea el postulado de que los elementos naturales susceptibles de apropiación sirvan para lograr el desarrollo equilibrado del país y, al mismo tiempo, para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se crean los lineamientos para ordenar los asentamientos humanos, para lo cual se establecerán las provisiones, uso, reservas y destinos de tierra, bosques y aguas a fin de ejecutar obras públicas. Dentro del aspecto agrario introduce por primera vez a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Por último en la duodécima adición se establecen las estrategias para la impartición y cumplimiento de la justicia agraria y así garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de la pequeña propiedad, procurando del apoyo de asesoría legal a los campesinos. Así también se establece el promover las condiciones para el desarrollo rural integral que implica la generación de empleos, el bienestar de la población campesina y su inserción en el desarrollo nacional, fomentando la actividad agropecuaria y forestal, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica.

## **B) PLANEACIÓN AGRARIA A PARTIR DE 1971.**

Con las reformas realizadas al artículo 27 constitucional, que establece como principal objetivo la distribución y organización agraria, se tiene una reforma en la cual se observan continuamente formas organizativas para campesinos, así como una búsqueda de lineamientos jurídicos de los derechos agrarios, es decir, que se ha transferido del reparto agrario a la organización agraria. Consecuentemente, fue necesario llevar al cabo una nueva distribución de la tierra, que al momento de ejecutar los planes necesarios de rehabilitación no se privara a los campesinos de sus derechos ejidales o comunales contra su voluntad, es por eso que a la creación de la Ley Federal de Reforma Agraria, ocurrida el 16 de marzo de 1971, se estableció la rehabilitación y elevación del nivel cultural de los ejidos.

Esta búsqueda se encamina un gran trecho que nos condujo a calificar de integral a la organización rural y a consagrar dicho calificativo en la Constitución, pues se vio que no solo era organizar a los campesinos en formas societarias adecuadas, sino también organizarlos para la comercialización, el almacenaje, el transporte, los insumos, etc., estableciéndose siete libros dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo los siguientes:

En el primer libro se encontró que en la nueva Ley ya no existe la diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, ocupándose solamente de autoridades a las enumeradas en su artículo segundo; el único cuerpo que permaneció con categoría de órgano lo fue el Cuerpo Consultivo Agrario, pero la innovación fundamental dentro de este libro estribó en que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en un órgano de

primera instancia para asuntos inter ejidales, esto con la finalidad de descentralizar la justicia agraria y evitar que los campesinos se tengan que desplazar ante las oficinas centrales, los procedimientos que se refiere este apartado consistían en conflictos sobre posesión de unidades de dotación y sobre disfrute de bienes de uso común, suspensión provisional de derechos agrarios, nulidad de fraccionamientos ejidales, nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y nulidad de actos y documentos que contravengan las disposiciones agrarias previstas por los artículos 405 y 411 de la Ley citada.

El segundo libro, correspondió al ejido y el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dispuso que los núcleos de población ejidal serían propietarios de sus tierras y bienes señalados por Resolución Presidencial que los constituya a partir de la fecha de publicación de dicha Resolución y no como anteriormente se establecía que era al momento de emitirse la citada Resolución. A las mujeres se les reconoció capacidad jurídica al igual que a los hombres y no pierden sus derechos ejidales cuando contraen nupcias con un ejidatario, toda vez que su matrimonio se entiende celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

El artículo 81 consideró a la parcela como patrimonio parcelario familiar estableciendo una especie de legítima forzosa al obligar al ejidatario a testar a favor de su mujer e hijos, este sistema sirvió para evitar que los ejidatarios violen la defensa de la familia a que los obliga la Ley. La innovación que sobresale, respecto a este libro es que se instituye como nuevo bien del ejido la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años, que no sean ejidatarios.

El tercer libro contempla la organización económica del ejido el cual significa un intento para fortalecer la justicia social en el campo, estimulando la estructura empresarial del ejido. Se contemplo una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos. Este libro estableció una serie de preferencias para el ejido que también se hicieron extensivas a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad de igual extensión a la unidad individual de dotación, tal es el caso que el artículo 129 de la ley en comento expresó que "las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se mencionen en este libro, se mencionen o no expresamente se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Estos derechos preferenciales consistían, como lo establece la Lic. Martha Chávez Padrón "...en la asistencia profesional y técnica proporcionada por el Gobierno y de pasantes; el establecimiento de centrales de maquinaria, implementos agrícolas, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios, la obtención de créditos oficiales, a contratar los servicios de los sistemas de seguro agrícola y ganadero, para constituir uniones de crédito como auxiliares de crédito, para la formación de sociedades de comercialización, obtener permisos de transporte de carga, para que se utilice preferentemente la mano de obra campesina en los programas gubernamentales; el establecimiento de mejoramiento y construcción de la vivienda rural, etc..."<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Padrón, Chávez Martha.- Ob. Cit. Pags.342 y 343.

La redistribución de la propiedad agraria se estableció en el libro cuarto, fortaleciendo las medidas que tienden a terminar con los latifundios simulados; una de las innovaciones importantes dentro de este libro fue, sin duda alguna, la contenida en el artículo 251 de la Ley citada, que estableció que la propiedad agrícola o ganadera, para conservar su calidad de inafectable, no para permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos; aún y cuando dicha propiedad se encontrara protegida por acuerdo de inafectabilidad, creándose para este efecto un procedimiento de nulidad de acuerdos de certificados de inafectabilidad, representando así un paso más en la vinculación de la pequeña propiedad al concepto de propiedad con función social, esto no se trata de un proceso restrictivo de la propiedad privada, sino de centrarla más en una verdadera función revolucionaria, toda vez que además de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, se introdujo el agropecuario, el cual se otorgaba a quienes integren unidades que combinen la producción de plantas forrajeras y la ganadería.

Dentro del libro quinto, que versa sobre los procedimientos agrarios, se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran en sus funciones dentro de los procedimientos, que a parte del de nulidad de fraccionamiento de propiedades inafectables, se contemplaban los siguientes:

Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.- esta es la acción que procede de oficio o a petición de parte, para impugna el acto o documento que puede causarle algún perjuicio al núcleo de población, a los ejidatarios, comunero; o a la persona que no tenga la calidad de ejidatario o comunero.

Nulidad de contratos y concesiones a que se refiere la fracción XVIII del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.-es la facultad del Presidente de la República de iniciar el procedimiento para declarar nulos los contratos y concesiones usufructuados por personas físicas o morales, que hayan generado el acaparamiento de tierras, aguas o riquezas naturales de la Nación, en perjuicio grave del interés público.

Nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad.- se instauran los procedimientos de nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad y tienen por objeto el desconocimiento por parte de la Secretaria de la Reforma Agraria, de la calidad de inafectable de la propiedad rural productiva correspondiente.

Suspensión temporal de derechos agrarios.- es la acción que puede promover el núcleo de población o los ejidatarios en contra de ejidatarios que hayan incurrido en las causales de suspensión agraria que inicien en la actividad socio-productiva del ejido.

Conflictos sobre posesión y goce de las unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.- es la autocomposición que los ejidatarios o comuneros presentan ante el comisariado ejidal, para dirimir las controversias sobre posición y goce de las unidades individuales de dotación, y sobre el disfrute de los bienes de uso común que repercuten en la actividad socio-productiva del núcleo de población.

La reposición de actuaciones.- es la acción que procede de oficio o a petición de parte, para que en forma sumaria reponer los documentos o actuaciones que se perdieren dentro de un procedimiento agrario.

Con el libro sexto se trata de coordinar el Registro Nacional Agrario con el Registros Públicos de la Propiedad con el fin de llevar un verdadero control, clasificación y registro de las propiedades rústicas en el país, se adiciona la obligación que tienen los Notarios y Registros Públicos de avisar al Registro Agrario Nacional de las operaciones que tramiten relacionadas con la propiedad rural.

En cuanto a la planeación esta resultó una innovación que servirá para la elaboración de diversos planes a que alude la propia Ley, como es el caso de los planes locales y regionales para el desarrollo industrial del campo; los planes regionales para la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal; los planes de rehabilitación agraria de ejidos y comunidades.

El libro séptimo de las responsabilidades en materia agraria se vigorizó acumulando las responsabilidades que fijan las Leyes de los Estados.

La Ley Federal de Reforma Agraria dentro de su exposición de motivos expresa que la legislación agraria ha sido elaborada consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios, tomando como base el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantía en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.

La Ley Federal de Reforma Agraria dentro de su exposición de motivos expresa que la legislación agraria ha sido elaborada consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios, tomando como base el criterio de que por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordial impulso y protección debida a la clase campesina que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917, consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantía en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.

Cabe destacar que la Ley Federal de Reforma Agraria señala como máxima autoridad agraria al Presidente de la República, como autoridad suprema, de los gobernadores de los Estados y del jefe del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del Cuerpo Consultivo Agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas, las demás autoridades administrativas del país en la se pone de manifiesto que las resoluciones que el considere pertinente será considerada manera definitiva en ningún caso se podrán modificar por las propias autoridades agrarias, quedando concluido y poniendo fin a los expedientes agrarios existentes.

Como lo señalamos el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, según mandamiento constitucional y que es reiterado en el artículo 8º de la Ley en cita, en la que se considera a las resoluciones definitivas como a aquellas que dicta el Presidente de la República para dar fin a un expediente en los siguientes casos:

- a) De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;

- b) De ampliación:
- c) De creación de Nuevos Centros de Población
- d) De reconocimiento y titulación de bienes comunales
- e) De expropiación de bienes ejidales y comunales
- f) De establecimientos de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y
- g) Las demás que señala la Ley Agraria

La Secretaría de la Reforma Agraria, es la dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicar la legislación agraria, en cuanto la propia ley no otorgue competencia a otras autoridades sobre el caso particular, es facultad del Presidente de la República nombrar y remover al Secretario de la Reforma Agraria, quien tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo, entre las cuales se encuentran las siguientes atribuciones:

- a) Acordar con el Presidente de la República
- b) Ejecutar la política que en materia agraria dicte el jefe del Ejecutivo Federal
- c) Proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes que la ley reserva a su competencia, avalándolas con su firma
- d) Representar al titular del poder ejecutivo en todo acto agrario

- c) Aprobar y realizar los planes de rehabilitación agraria
- f) Dictar las normas tendentes a organizar económicamente a los ejidos y comunidades, fomentando especialmente el desarrollo de las industrias rurales y actividades productivas complementarias
- g) Decidir en los conflictos en materia de competencia territorial que surjan entre dos o más delegaciones, y
- h) Las demás que señale la Ley.

## **C) DE LA ENAJENACIÓN A TÍTULO GRATUITO Y ONEROSA DE TERRENOS NACIONALES, BALDÍOS Y DEMASÍAS.**

Con la Constitución de 1917 y la redefinición de la propiedad originaria a favor de la Nación mexicana, se muestra otro enfoque a la propiedad, considerando a esta como medio productivo, en la que los campesinos tenían dos opciones básicas para satisfacer sus demandas agrarias, la primera por restitución y la de dotación.

En la disposición de buscar otras alternativas para hacerse acreedores a obtener un terreno, aparecen otras formas de tenencia de tierras uno para los campesinos pobres por la vía de terrenos nacionales, y otro para los campesinos que tenían capacidad económica para adquirir un pedazo de tierra por la vía de colonias agrícolas.

En este contexto se reorientaba al campesino pobre a incorporarse a la actividad social y productiva del país.

Entre las primeras disposiciones que nos hablan por vez primera de la forma de adquirir los terrenos nacionales es el Decreto del 2 de agosto de 1923, expedido por Álvaro Obregón, en la que considera aquellos campesinos que no hayan podido adquirir tierras a través de las vías de dotación o restitución lo podrán hacer a través de terrenos nacionales, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento o por naturalización
- b) Mayor de 18 años

c) Tener en explotación ininterrumpida durante dos años.

Solicitud que debería de realizarse ante el Presidente de la República la expedición gratuita del título correspondiente.

En el Decreto del 26 de agosto de 1926 se cancelaron los contratos de arrendamiento de terrenos nacionales, celebrados de acuerdo con el Decreto de 2 de agosto de 1923. Posteriormente en el año de 1928 se expiden varias disposiciones en las que se dan las facilidades necesarios a los campesinos pobres para adquirir de manera gratuita terrenos nacionales, señalando como único requisitos que se encuentre en posesión de dichas tierras.

El Decreto del 1° de junio de 1934 distinguió a los terrenos baldíos de los nacionales, obligando el deslinde y medición de los baldíos; se aumento la superficie susceptible a enajenar de 25 a 150 hectáreas de riego; se distinguió la venta de terrenos nacionales y los enajenados en forma gratuita.

En la Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941, establece la diferencia los bienes de la Federación considerando estos en:

1.- Del dominio público y,

2.- Del dominio privado.

Entre los primeros estaban los de uso común, inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los declarados por la ley inalienables e imprescriptibles y los muebles de propiedad federal que por naturaleza sean insustituibles. En cuanto a los segundos se consideran a las tierras y aguas comprendidas en territorio nacional, susceptibles de enajenación a los particulares; los nacionalizados; los vacantes en el Distrito y Territorios Federales; los que hubiesen formado parte de una corporación pública y se extingan, y los demás inmuebles y muebles que por cualquier título lo adquiriera la Federación.

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías establece en los artículos los siguientes conceptos:

**"Art. 4.-** Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no ha sido deslindado, ni medido.

**Art. 5.-** Son Nacionales:

- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos del Capítulo VI de esta Ley;
- II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran;
- III. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos hubieren otorgado.

Art. 6.- Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada<sup>38</sup>

Estableciendo que los terrenos nacionales podían arrendarse o ser enajenados por el Presidente de la República en las modalidades de a título oneroso y a título gratuito; en cuanto a las demasías admitía la composición, es decir, aquellas que hayan sido invadidas o ocupadas ilegalmente. En cuanto a los baldíos se cerraban las operaciones de enajenación, no operando la prescripción para ellos.

En cuanto a la enajenación a título oneroso la realizaban los mexicanos por nacimiento o por naturalización que llenaran los requisitos establecidos y que tuvieran la capacidad para celebrar contratos respectivos, así mismo tenían preferencia para adquirir y poseer estos terrenos los poseedores, arrendadores y los primeros solicitantes. Ahora bien en cuanto a los extranjeros estos podían adquirirlos siempre y cuando no invocaran la protección de los gobiernos de donde eran originarios, así como adquirir en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas. Con respecto a las sociedades estas se obligarían a los términos del artículo 27 Constitucional.

En relación con la superficie que en el artículo 10 de dicha Ley señala que "... compra de terrenos destinados a fraccionamientos urbanos y suburbanos o para cualquier otro fin que no sea agrícola o ganadero, las superficies enajenables serán las que fije la propia Secretaría según las circunstancias del caso.

---

<sup>38</sup> Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasía (L.TBND), publicada en el DOF el 7 de Febrero de 1951.

El pago de esta compraventa se efectuaba de contado o a plazos no mayor de diez años y a una tasa del 5% anual sobre saldos insolutos, una vez cubierto era entregado o el título respectivo, existiendo en ocasiones al acotarse el terreno y al comprobarse que este se encuentra explotado en una superficie de un 30% cuando menos, del total de la superficie susceptible de explotación.

Con respecto a la enajenación a título gratuito esta era susceptible de enajenación para los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que carecieran de tierras, que desearan dedicarse personalmente a las labores del campo, que no tuvieran los recursos económicos para comprar el inmueble y que poseyeran la capacidad para adquirir dicho terreno, en cuanto a la superficie está se sujetaba a los mismos términos de los terrenos a título gratuito.

## CAPITULO IV

### LEY AGRARIA DE 1992.

#### A) TÍTULO IX DE LA LEY AGRARIA DE 1992.

EL Ejecutivo Federal remitió el 7 de noviembre de 1991 al H. Congreso de la Unión la propuesta de decreto para reformar el artículo 27 constitucional. En el establece diversas formas de propiedad agraria y derechos de los campesinos, declara terminado el reparto de la tierra, otorga libertad a los ejidatarios para transmitir sus derechos parcelarios y establecer los procedimientos para que a través de asociaciones del capital privado – nacional y extranjeros- invierta en el campo.

Una vez aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se modifica los elementos legales que habían dejado de tener vigencia en la realidad nacional y que se habían convertido en obstáculo para la superación de las condiciones de vida de los hombres del campo.

La reforma al artículo 27 Constitucional tendrá profunda repercusiones en la vida nacional y en la vida de los campesinos, toda vez que dicha iniciativa de reforma se sustenta en los siguientes objetivos:

- ✓ Conceder más justicia y libertad al campesino mexicano;
- ✓ Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
- ✓ Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades agrarias, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su pequeña propiedad.
- ✓ Fortalecer los derechos de los campesinos en su propiedad, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darles uso o transmitirla a otros ejidatarios.
- ✓ Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su terreno.
- ✓ Se crean los Tribunales Agrarios autónomos para dirimir las cuestiones relacionadas con límites, tenencia de la tierra y resolución de expedientes rezagados.
- ✓ Culmina el reparto agrario.
- ✓ Mantener el límite de las pequeñas propiedades, introduciendo el concepto de la pequeña propiedad forestal, par lograr el mejor aprovechamiento de los bosques.
- ✓ Permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de las pequeñas propiedades individuales.
- ✓ Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en comunidad de los ejidos y comunidades; y,
- ✓ Elimina las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal

Ahora bien, se reconoce la dura realidad del campo mexicano "ya no hay tierras que repartir", por eso es que las solicitudes presentadas con anterioridad, sobre dotación de terrenos ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población ejidal serán resueltas de conformidad con la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, y las solicitudes presentadas una vez entrada en vigor la reforma no serán procedentes siempre y cuando se ajusten a la Ley Agraria.

En el texto de ésta ley se incluye una sección en su Título Noveno sobre los terrenos Baldíos y Nacionales, objetivo principal del presente trabajo en el que se establece los siguiente:

" Título Noveno.- De los Terrenos Baldíos y Nacionales.

**Art. 157.-** Son Baldíos los terrenos de la Nación que no han salido del dominio por título legalmente expedido y que no ha sido deslindado, ni medido.(sic)<sup>39</sup>

**Art. 158.-** Son nacionales:

- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este título.
- II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.<sup>40</sup>

**Art. 159-** Los terrenos baldíos y nacionales serán inembargables e imprescriptibles.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Ley Agraria, Publicado en el Diario oficial de la Federación 26 de febrero de 1992.

<sup>40</sup> Idem

<sup>41</sup> Idem.

Art. 160- La Secretaria de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará el aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas...” (sic)<sup>42</sup>

Art. 161.- La Secretaria de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicadas a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaria...” (sic).<sup>43</sup>

Ahora bien, en el presente análisis nos encontramos que los terrenos baldíos y nacionales se encuentran glosados en la presente Ley Agraria derogándose con esto la ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de conformidad con el Artículo Segundo Transitorio que a la letra dice: “Se deroga la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de la Vida Campesino, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley.”

En esta ley sólo se contempla los terrenos baldíos y nacionales eliminándose completamente la figura de las demasías, así como la medición el deslinde corresponde

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Idem

únicamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, que en caso de oposición está podrá utilizar la fuerza pública.

La Secretaría de la Reforma Agraria y sus antecedentes institucionales, hasta la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, participaron directamente en el ejercicio de estas relaciones jurídicas: con la nueva normatividad, las instancias de impartición y procuración de justicia se separaron para dar transparencia y legalidad a la solución de las controversias agrarias.

En la propiedad privada la irregularidad jurídica es más aguda. Una cantidad significativa de propietarios rurales carece de títulos a sólo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten sus inscripciones en el Registro Público de la Propiedad. De manera adicional, en las entidades federativas los registros padecen diversos grados de desactualización, lo que limita las transacciones en el agro. Como consecuencia de esto la reforma al artículo 27 constitucional han beneficiado en menor grado a los propietarios rurales que el sector social.

La reforma pretende otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental a los actuales propietarios o poseedores de terreno nacionales, ejidales y comuneros, en cuanto al uso de las tierras que detentan, significando con ello seguridad para las inversiones productivas que se realicen, lo que permitirá incrementar la producción y los ingresos de los hombres del campo.

Con esto dejar de otorgar tierras a los que lo soliciten no significa que el Estado abandone el compromiso de ofrecer posibilidades dignas para ellos, sino reafirma el

compromiso de luchar contra la pobreza y la marginación de los que nada poseen a través de la creación de programas especiales de reactivación del campo mexicano.

Menciona además las condiciones para la participación del capital extranjero en sociedades mercantiles por acciones, buscando salvaguardar el interés nacional en las actividades prioritarias en los proyectos de desarrollo nacional permitiendo con ello la aplicación estricta de la ley para impedir que algún accionista pueda violar los límites de la pequeña propiedad y acumular tierras.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, además protege la propiedad sobre la tierra, tanto como para el asentamiento humano, como para actividades productivas.

Con respecto a la propiedad comunal o ejidal se señala que la ley sólo se limitara a regular las decisiones que tomen los comuneros sobre sus tierras, así como los ejidatarios sobre sus parcelas.

Como ya lo señalamos la creación de los Tribunales Agrarios, es con la finalidad de administrar la justicia agraria, mismos que tendrán autonomía frente al Poder Ejecutivo y de plena jurisdicción para resolver de todas las cuestiones agrarias, aún las de carácter federal, lo que significa que exista una mayor legislación para todo el país.

El Estado mexicano tiene como compromiso insoslayable el brindar y garantizar seguridad jurídica de todas las formas de tenencia de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos avanzando en la legalidad, el desarrollo, bienestar y equidad. Procurar justicia con respeto a los titulares de derecho, mejorar las condiciones

organizativas en las que se desenvuelven la actividad sociales y económicas de ejidos y comunidades; superando las limitaciones de los minifundios; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural, y ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia

La legalidad y certeza jurídica tiene como propósito fundamental, lograr paz y tranquilidad social mediante la solución institucional de los conflictos, fortalecer la seguridad de la propiedad rural en pleno y libre ejercicio de los derechos sobre la tierra, mandato incluíble de la política agraria, el cual se asienta en la legislación actual concebida bajo un espíritu de participación plural y democrática, en donde los actores dirimen y acatan la resolución a sus controversias.

En este sentido, es válido reconocer que el proceso redistributivo de la tierra resolvió problemas de injusticia social e ineficiencia productiva, pero aún existen algunos asuntos pendientes. La Reforma Agraria no se agota en la solución de los asuntos rezagados. La actividad productiva en el campo requiere, además de tierra regularizada, normas para el acceso de los campesinos a recursos de apoyo a la producción, tecnológico y de mercado.

En este sentido resulta imprescindible continuar con el proceso de regularización de las tierras en general, ya sea mediante los programas instituidos o a través de métodos alternativos que permitan a los ejidos y comunidades tener certeza sobre sus bienes y los derechos que les asiste sobre ellos, por tal motivo resulta conveniente revisar y analizar los resultados del PROCEDE en el ámbito nacional y local; de igual forma veremos cómo los

resultados del Programa se vinculan directamente con el Catastro Rural, lo que conlleva a una estrategia para la organización agraria básica

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal a través de la entrega gratuita de certificados tanto parcelarios como de derechos sobre de uso común, según el caso, así como de los títulos de solares urbanos a favor de los sujetos de derechos que expresa y voluntariamente lo soliciten.

Él PROCEDE comprende la regularización de las parcelas escolares, de la juventud y de la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los pobladores.

En el desarrollo del PROCEDE intervienen, por una parte, la asamblea de cada núcleo agrario y, por otra, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que constituyen el Comité Interinstitucional presidido por el Titular de la Secretaría de la reforma Agraria.

Ahora bien se ha observado que con estos trabajos, algunos ejidos extienden sus linderos más allá de lo que se establecen en los planos definitivos, en razón de la indefinición de su derecho de propiedad.

La modernización del proceso agrario mexicano implica actualizar la reforma al marco jurídico, realizada en 1992, lo que justifica el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que contempla la normatividad procedimental de excedentes de la propiedad rural, expropiaciones de bienes ejidales y comunales, deslinde de terrenos baldíos y su declaración como nacionales y su enajenación a través del procedimiento de regularización, los mecanismos de desincorporación y la regularización de las colonias agrícolas y ganaderas.

## **B) LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.**

En México se realizó una de las más profundas y exitosas reformas de este siglo. De una estructura de la propiedad rústicas altamente concentrada a principios de las centurias, en la actualidad los ejidos, comunidades y propiedades privadas. La redistribución de la tierra significa una transformación de la propiedad territorial y de las formas de producción, así como un importante factor en la formación del mercado interno nacional.

La Reforma Agraria ha sido un proceso histórico desarrollado en fases, cada una de ellas con propósito diferenciado. Del reparto de tierras la Reforma Agraria pasó a la colonización del territorio, a la ampliación de la frontera agrícola, la modernización tecnológica de la producción y a la organización de los productores igualmente, propició el surgimiento de sistemas crediticios, de seguro, de comercialización y abasto, que fueron determinantes para hacer viable el crecimiento con justicia y libertad para los productores rurales.

Los resultados de la Reforma Agraria son más hectáreas repartidas, termino con el sistema latifundista de propiedad, entregó la tierra y contribuyó a crear del desarrollo económico y social del Estado moderno mexicano, con excepciones regionales, la tierra no constituye la principal demanda agraria, ni su acumulación, al margen de la ley, es un problema estructural.

Con este nuevo marco jurídico agrario redefinió las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y con su Reglamento Interior del 11 de julio de 1995 consolidó las actividades y programas del Sector Agrario.

Hasta 1992 el Presidente de la República era la máxima autoridad agraria, dotado de facultades jurisdiccionales extraordinarias, ya que con la modificación al artículo 27 constitucional que estableció las bases jurídicas para la nueva institucionalidad agraria, en que se consideran lo siguiente:

La Secretaría de la Reforma Agraria, cabeza del sector agrario, se le otorga facultades que el Estado conserva por sí, como la de regular la propiedad rural y las propias de la coordinación sectorial.

El Registro Agrario Nacional (RAN) se transforma en órgano desconcentrado de la SRA: Se constituye en la instancia responsable de llevar el control documental sobre la propiedad ejidal y comunal y se dota de atribuciones para dar seguridad jurídica a los actos que realicen los núcleos agrarios y sus integrantes.

Se crea la Procuraduría Agraria (PA) como institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de los sujetos agrarios.

Se constituye el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) con tareas fundamentales para incidir en la capacitación y organización de los núcleos agrarios, con la obligación de fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población campesina

Con este nuevo marco jurídico agrario se definió las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y con su Reglamento Interior del 11 de julio de 1995 consolidó las actividades y programas del Sector Agrario.

Por lo que con dicha reforma señala lo siguiente en su artículo cuarto transitorio:.. "La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentran en trámite en materia de ampliación o de dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dicha cuestión y estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto..."<sup>44</sup>

En la iniciativa de reforma el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria el C. Lic. Víctor Cervera Pacheco señala lo siguiente "...La iniciativa garantiza la permanencia del ejido, da la libertad de escoger que hacer con la parcela y abre la posibilidad de inversiones que permitirían al país modernizar al campo y ser competitivo internacionalmente...", asimismo agregando que "...Lo único importante es que mejore la economía de los hombres del campo. Nosotros sólo nos dedicaremos a trabajar intensamente para cumplir con las reformas del presidente Carlos Salinas de Gortari. Si se

---

<sup>44</sup> Revista Proceso 784, 11 de noviembre de 1991, Pág. 9

cierra la Secretaría de la Reforma Agraria ya se contará con otra instancia mejor para los campesinos... "45

La Secretaría de la Reforma Agraria como se menciona además de continuar con el trámite de los expedientes de solicitudes de tierras seguirá desempeñando las funciones que le sean asignadas por el Poder Ejecutivo Federal en torno a la capacidad y la organización de los campesinos y en al procuración de la justicia agraria, ya que con el fin del reparto agrario los procedimientos y las instancias que participaban en este proceso dejan de tener sentido por lo cual se deroga, mismos que serán turnados a los Tribunales Agrarios, una vez que estos hayan sido creados, quienes serán los encargados de dictar la resolución definitiva de los expedientes; con esto se respeta cabalmente el principio jurídico de que ninguna ley puede aplicarse en forma retroactiva.

La Secretaria de la Reforma Agraria precisara un programa de abatimiento del rezago, los tiempos y procedimientos para resolverlo, los acuerdos con las organización es campesinas para atender los problemas específicos y los recursos presupuestales que canalizara dicho programa.

El Gobierno Federal argumenta "...Para ello actuaremos con todos los instrumentos al alcance del Estado. En el proyecto de presupuesto de Egresos para 1992 propondré destinar más de nueve billones de pesos para fortalecer la infraestructura, la tecnología, el

---

<sup>45</sup> Diez Puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, Palabras del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1991, páginas 16 y 17.

crédito, los apoyos en insumos y los mecanismos de comercialización que aseguren un impulso extraordinario al campo y al bienestar de los campesinos..."

Con esto el Estado ratifica que no abandona su responsabilidad con los campesinos, sólo pone en marcha acciones de gran importancia para actuar simultáneamente con la iniciativa para probar en los hechos el compromiso agrario del estado mexicano y para dar respuesta a las sentidas demandas de los campesinos.

Asimismo, afirma el Ejecutivo Federal "...Necesitamos cambiar no porque, haya fallado la Reforma Agraria. Vamos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de la vida social en el campo, que la misma sino porque tenemos Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los fines nacionalistas. Necesitamos un programa integrar de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad como la quieren los campesinos..."<sup>46</sup>

A lo que el Consejo permanente enfatizó, en relación a la propuesta del Ejecutivo "...tiene el objetivo de privatizar al campo, porque si bien sostiene que el ejido no desaparece, a nadie conviene ser ejidatario en las circunstancias actuales debido a que el gobierno no apoya en nada el sector rural..."

---

<sup>46</sup> Diez Puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, Ob. Cit., página 20.

Por lo que respecta a la Confederación Nacional Campesina señala: "...a quien frívolamente dan por cancelado el reparto agrario desde aquí les advertimos que la C:N:C: agotará todos sus recursos en la investigación exhaustiva de latifundios, reales o simulados, para su afectación y entrega a los trabajadores del campo.."47

Considerando lo anterior el grave error de la reforma política es centrar la capitalización del campo, ya que nuestro gran problema no es la tenencia de la tierra, sino el rompimiento con los estatus establecidos para generar los recursos necesarios para incrementar la productividad del campo, asimismo es necesario que estos recursos beneficien a los campesinos más necesitados y no sólo un grupo de ellos, los cuales son negados en ocasiones por gobierno.

Su solución sólo requiere siempre mecanismos más modernos que de protección al productor primario, siendo un elemento condicionante para que fluya de la manera más rápida al sector agropecuario que ayude a elevar su productividad y así tener una competitividad en el ámbito internacional.

Concluyendo con esto que la excesiva intervención gubernamental en el quehacer y organización ejidal no sólo se había constituido en una traba para el desarrollo de las propias fuerzas campesinas y para la conformación de sistemas de comercialización indispensable que debido a la aplicación ineficaz de los recursos,

---

<sup>47</sup> Revista Proceso 784, 11 de noviembre de 1991, Pág17

Para concluir la reforma agraria es necesario que el gobierno organice a los productores rurales, para que se incrementen la producción y la productividad y que por último la falta de personal calificado que les permita tener una buena administración de sus recursos en un entorno de su competencia mercantil, ya que la intención es sencillamente, más justicia social.

## **C) PREFERENCIAS PARA ADQUIRIR TERRENOS NACIONALES.**

La nueva ley representa un cambio de gran importancia para superar el bajo desarrollo del sector rural, así como la recuperación en el aumento del bienestar campesino.

El principal objetivo de la regularización Ley Agraria es acabar con el rezago agrario, con la salvedad de que existen casos especiales que no forman parte de este rezago, pero que requieren de regularización como son los predios rústicos asegurados por las autoridades judiciales y que no han sido entregados en forma precaria a campesinos.

Por lo que los principales objetivos de esta Ley Agraria en relación con la adquisición y regularización de posesiones a campesinos tenemos que son principalmente es:

- ? Regularizar a favor de grupos de campesinos las posesiones precarias mediante la transmisión de la propiedad a individuos y, si lo desean, se constituyan en ejidos, en los términos de la presente ley.
- ? Promover la regularización en los distritos nacionales de riego de los derechos agrarios individuales y colectivos.
- ? Regularizar, en el marco de la legislación vigente, posesiones precarias de grupos campesinos demandantes de tierras

- ? Dar seguridad en la tenencia de la tierra y optimizar el aprovechamiento de los recursos de que disponen.
- ? Elaborar los manuales de procedimientos para la declaración y desincorporación de terrenos nacionales
- ? Simplificar los trámites administrativos para la regularización y titulación de terrenos nacionales.
- ? Emitir los lineamientos para la operación del Comité Técnico de Valuación de la S:R:A.
- ? Ejecutar, con la colaboración del Registro agrario Nacional, los trabajos técnicos para la integración de expedientes.
- ? Realizar la dictaminación de solicitudes de regularización y el análisis técnico y jurídico de los expedientes de declaraciones globales.
- ? Establecer mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para efecto de la administración de los terrenos nacionales dentro de su competencia.
- ? Verificar las inscripciones en el Registro Agrario Nacional de terrenos baldíos y nacionales, así como de los títulos emitidos.

Las solicitudes de regularización de terrenos nacionales de acuerdo a la Ley Agraria que establece la prioridad de asignarlas a dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal (principalmente), como lo cita el siguiente artículo.

**Art. 162-** Tendrán preferencia para adquirir terrenos nacionales a título oneroso, los poseedores que hayan explotado en los últimos tres años. En su defecto, se estará a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.<sup>46</sup>

Ley General de Bienes Nacionales los considera del dominio privado de la federación, incembargables e imprescriptibles susceptibles de enajenación a particulares y entidades federales, estatales o municipales.

Ahora bien la legislación también establece la enajenación a particulares, para satisfacer las necesidades agrarias, en las cuales determina las posibles declaratorias globales pendientes de validación a partir de ello se determinara los susceptibles de titulares.

Por lo que respecta a la adquisición de estos terrenos que hayan sido declarados propiedad nacional, a través de resolución para tal efecto se limita, ya que sólo podrán ser adquiridos por los poseedores que los hayan explotado en los tres últimos años por medio de enajenación a título oneroso, o en caso contrario a lo señalado en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo que propone la nueva Ley Agraria es dar más libertad a los campesinos, porque establece las condiciones materiales y la protección legal para asegurar el respeto al

---

<sup>46</sup> Ley Agraria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992

campesino, es decir, dar libertad al campesino para que decida sobre el dominio pleno de la tierra que posee, sobre su manejo y administración.

En este contexto, se amplía la adquisición de terrenos nacionales para aquellas personas que económicamente son acaudaladas, pues será muy difícil o casi imposible poder comprarlas para aquellos desprotegidos del campo.

Con relación a las solicitudes se consideraran que deberán efectuarse a petición de parte, toda vez que se debe investigar la situación jurídica del predio, ya que estos deberán administrarse, así como, integrar el inventario de los terrenos nacionales.

A partir de los años setenta, el desarrollo urbano del país comenzó a mostrar distorsiones, restricciones y desequilibrio que favorecieron el crecimiento desordenado de las ciudades. Este fenómeno se caracterizó por la falta de una estrategia integral y eficaz.

Ahora bien tenemos que considerar dentro de esta nueva legislación Agraria el concepto de rezago agrario, el cual se refiere exclusivamente, a lo normado por los artículos transitorios tercero del Decreto que reforma al artículo 27 constitucional y tercero de la Ley Agraria, considerándose a estos a los expedientes legalmente instaurados relativos a las acciones agrarias de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales.

Dicha disposición considera como ámbito de competencia para la Secretaría de la Reforma Agraria, atender el retraso en el desahogo procedimental de los expedientes

referentes a las acciones agrarias que deben ser puestos en estado de resolución y turnarse al Tribunal Superior agrario para su resolución correspondiente (mismos que se encuentran en mayor escala en los siguientes Estados de Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Chiapas y Distrito Federal, que registran el 90% del total).

Para lo cual como ya la mencionamos es necesario crear instancias de impartición y procuración de justicia, lo que conlleva a dar transparencia y legalidad a la solución de las controversias agrarias, derivados de la indefinición de un derecho, mismos que pueden ser resueltos mediante la conciliación, como vía preferente, es decir, con justos arreglos entre las partes, que en caso de ser esto se procede al arbitraje para la solución del asunto y en última instancia el juicio agrario.

Por otro lado, el Estado mexicano, por mandato constitucional, está obligado a regular la propiedad territorial (que originalmente, como se establece en el artículo 27 es de la Nación) de acuerdo con el interés público y en beneficio social. Esta acción reguladora define la relación fundamental entre Estado y sociedad rural, atendiendo con esto la complejidad de los problemas agrarios y las nuevas circunstancias del campo.

La Reforma Agraria agotó su función como proceso de reparto territorial, toda vez que la tierra es un recurso limitado, entrando al marco de la regularización de todas las formas de la tenencia de la tierra y sus derechos pretenden dentro de una esfera jurídica.

Los terrenos nacionales han sido conceptuados en la Ley Agraria como aquellos deslindados y medidos, así como los que recobre la Nación por virtud de la nulidad de los títulos que se hubieran otorgado. La Ley Agraria define a los baldíos como los terrenos que

no han salido del dominio de la Nación por título legalmente expedidos y que no han sido deslindados y medidos.

Las irregularidades en la tenencia de la tierra y comunal provocaron la especulación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano y afecta intereses de ejidatarios y comuneros.

El Gobierno Federal desarrolla programas de incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano y vivienda. El propósito es asesorar a ejidos, comunidades y a los sectores públicos y privados sobre acciones y procedimientos legales para aportar dichas tierras a sociedades civiles o mercantiles y ejecutar proyectos de desarrollo urbano.

La expropiación es otra alternativa para la regularización hablando de utilidad pública. Aunque dilatada, resulta óptima para asentamientos humanos irregulares no campesinos ya consolidados en zonas conurbadas. Se considera como última opción para regularizar tierras urbanas y ejecutar nuevos proyectos donde el suelo aún no se ha ocupado.

De igual forma también el Estado otorga la seguridad a la tenencia de la tierra y tutela jurídicamente sus derechos y formas de producción al señalar que la inexistencia de tierras, es decir, al no existir más tierras que repartir, garantiza la legitimidad de la tenencia de la tierra, tratando de lograr con esto una libertad y justicia permanente en el campo.

La compra de predios también se realiza por la revocación de un mandamiento gubernamental positivo y ejecutado, por resolución presidencial o jurisdiccional, siempre y

cuando los beneficiarios de ese fallo permanezcan en posesión de la tierra. En estos casos la Secretaría de la Reforma Agraria tiene la obligación de adquirir según el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria, con recursos federales y en algunos casos estatales, puso en posesión precaria a solicitantes de tierras, predios que requieren ser regularizadas.

La adquisición de predios rústicos, en ocasiones se realiza como consecuencia de una ejecutoria del Poder Judicial de la Federación que ordena restituir la propiedad al quejoso, dejando insubsistente el acto reclamado. Para resarcir la garantía violada y no desalojar a los campesinos que detentan los terrenos, la Secretaría de la Reforma Agraria cumple de manera subsidiaria, con la adquisición del predio. La superficie se incorpora al régimen ejidal con fundamento a la normatividad establecida.

Existen casos especiales que no forman parte del rezago agrario, pero que requieren la regularización, como son los predios rústicos asegurados por las autoridades judiciales y los que han sido entregados en forma precaria a campesinos.

La regularización evita simulaciones en perjuicio de acreedores y fraudes en venta de predios por individuos que, sin serlo, se ostentan como dueños, facilita el acceso al crédito y a programas de desarrollo y estimula asociación productiva.

## **D).-REFLEXIONES.**

Existe un amplio consenso en el sentido de considerar que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar la dinámica de crecimiento que permita efectuar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia social establecida por el constituyente de 1917.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad que nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos y por lo que lucharon nuestros precursores, que impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el artículo 27 Constitucional.

Con las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional y con la nueva Ley Agraria se promueven una mayor justicia y libertad proporcionada a la gente del sector rural seguridad jurídica y certidumbre documental, es decir, se orienta hacia la seguridad jurídica

en todas las formas de propiedad de la tierra, avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México.

En la procuración de justicia con respecto a los derechos agrarios se pretende mejorar las condiciones de organización en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio, facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia.

La Constitución en relación con la propiedad ejidal y comunal pretende dar la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas; así mismo reconoce las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos, por ejemplo el solar en el urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores.

" El Estado mexicano renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de prevención y promoción que sí asume, de aquéllas que no debe realizar porque suplantando la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rasgos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna."<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Leona Manrique y Pablo Yankelevich, El curso de la historia. La lucha por la tierra, Editorial Dirección General de Publicaciones del CNCA para la Secretaría de Educación Pública, Investigación y selección.

En México, con el cambio de las características demográficas y económicas y con los serios problemas de distribución, los campesinos entre los distintos sectores de la economía, han generado diversos problemas de ingreso del sector rural, toda vez que en ocasiones el resultado de los ingresos del sector rural es en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía, en ocasiones también incluye que la mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal.

Encontrándose además un grave problema en que los campesinos no poseen los conocimientos técnicos para establecer si una producción es insuficiente, de baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables, de restricciones y capacidad para organizarse y asociarse, que no les permita determinar una mejor forma de vida, de los productores ya que la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condiciones de pobreza, al grado de alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. Este problema como lo mencionamos persiste desde tiempos ancestrales en el campo mexicano, combinado con el rezago agrario frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite ningún freno.

La realidad que nos muestra el medio rural es la exigencia de un cambio que se ajustara a la transformación de los ámbitos sociales y económicos que propiciara un cambio y crecimiento, procurando la justicia, combatiendo la pobreza, incrementando la libertad y la autonomía de todos los campesinos.

Con esta modificación se reconoce que culminó con el reparto de la tierra que se establecen en el artículo 27 Constitucional y sus sucesivas reformas. La realidad muestra

que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro del límite posible, por lo que exige reconocer la con urgencia un cambio.

Aunque, para lograr el desarrollo del crecimiento es necesario una justicia social, que no solo puede ser lograda por el cambio de una ley, ya que es necesario una serie de programas, que permitan la reforma al campo mexicano a través de acciones que permitan asegurar el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa que se consolide, cuyos beneficios se extiendan a quienes de buena fe han solicitado tierras.

Dentro de este contexto tenemos que con la culminación con el reparto de tierras y por ende, la inexistencia de ellas, no permitiría responder su petición, por lo que es necesario ofrecer oportunidades de empleos productivo que permita trabajar para ellos y por ellos, teniendo una autentica red de protección social a los campesinos.

Asimismo permite que dentro del marco de libertad se establece en primer termino que los ejidatarios adopten las formas de organización que e los consideren adecuados y les permita también celebrar cualquier contrato que diversifique riesgos e incrementen sus ingresos. No establece restricciones específicas en materia de asociación, propiciando la atracción de capitales y de nueva tecnología hacia el sector rural para garantizar el crecimiento, estableciendo formas modernas de obtener recursos.

Tenemos que han pasado muchos años en los que los campesinos han solicitado se resuelvan sus peticiones, miles de expedientes permanecen sin dictaminarse y resolverse, por lo que se propone la creación de tribunales agrarios, además de otras instancias. La Secretaría de la Reforma Agraria será de la de procurar justicia para los campesinos,

debiendo dictaminar los expedientes que posteriormente los turnarán a los tribunales con el objeto de concentrarlos y conciliarlos en el campo, de promover la organización campesina y de abatir el rezago agrario.

La Secretaría de la Reforma Agraria precisará el programa de abatimiento del rezago agrario, como de los tiempos y procedimientos para resolverlos, realizar los acuerdos necesarios con las organizaciones campesinas para atender sus problemas específicos y los recursos presupuestales para realizar dichas funciones.

Los objetivos centrales de esta iniciativa son la procuración de justicia en el campo por lo que se establece la creación de un órgano de procuración de justicia agraria, cuyo objetivo principal es la de agilizar, eficientar la defensa y protección de los derechos de los hombre del campo, proponiendo con esto la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, es decir, la Procuraduría Agraria.

En cuanto a las solicitudes reiteradas por los campesinos este aparato de justicia se instrumenta para resolver los conflictos en el campo, otorgando certeza en el análisis de estas peticiones, así como otorgar la seguridad documental.

## CONCLUSIONES:

- PRIMERA.- A raíz de la independencia mexicana tenemos Leyes propias como es la Constitución de 1824.
- SEGUNDA.- Fue en la época de la Reforma en que se empezó a dar una serie de Leyes con relación al campo para beneficio del campesino.
- TERCERA.- Con el acaparamiento y acumulación de la riqueza nacional por parte de un grupo clerical, surgen proyectos los cuales influyen para el decaimiento de la iglesia.
- CUARTA.- El privar al clero de propiedades territoriales implicó una lucha del mismo con el gobierno y perjudicó a muchos campesinos
- QUINTA.- Con el objeto de que las tierras fueran aprovechadas, surgieron Leyes mediante las cuales se pretendía colonizar aquellos lugares lejanos, creando con esto la acumulación de tierras en manos de pocas personas, creándose con esto los grandes latifundios.
- SEXTA.- Los acuerdos, Decretos y Reglamentos pretendían otorgar beneficio al campesino, que directamente trabajaba la tierra, pero al contrario de esto provocó injusticia despojándolos de sus tierras que legalmente las habían adquirido y los tenía en posesión y explotación.

SEPTIMA.- Los grupos del sector rural debido a su gran ignorancia en la cual se encontraban fueron objeto de arbitrariedades en la aplicación de las Leyes las cuales fueron creadas para el beneficio de ellos

OCTAVA.- Las Compañías Deslindadoras fueron un factor negativo que agravo aún más el problema agrario, ya que el monopolio de ellas contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad.

NOVENA.- Las arbitrariedades de las que eran objeto los campesinos, así como el aumento de los Latifundios y la decadencia de la pequeña propiedad, provocaron la sublevación de los grupos campesinos, surgiendo con esto el primer movimiento social del siglo XX, la Revolución Mexicana.

DECIMA.- Con el triunfo de este movimiento social, se establecen las bases para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesino, a través de la Ley del 6 de enero de 1915, antecedente directo del artículo 27, de la Constitución de 1917.

DECIMO  
PRIMERA.-

El artículo 27 constitucional consagra por primera vez un derecho social en la cual se otorga garantías a las clases débiles mediante el cual se estableció un procedimiento para el reparto agrario

DECIMA  
SEGUNDA.-

Se crean diversidad de leyes que conceptualmente mejorarían la vida del campesino como la Ley de Ejidos de 1920, así como los tres Códigos Agrarios-1934-1940-1942 y por último antecedente la Ley Federal de Reforma Agraria.

DECIMA  
TERCERA.-

Hasta 1992, el Presidente de la República era la máxima autoridad agraria, dotado de facultades para decidir en los expediente agrarios existentes, y con la creación de la Ley Agraria se pone fin a estas atribuciones, en razón del desconocimiento de los problemas fundamentales del sector agrario, por el Ejecutivo federal, delegándose dichas facultades a otras autoridades como lo son Los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

DECIMA  
CUARTA.-

Con las reformas al artículo 27 constitucional y con la creación de la nueva Ley Agraria, se modifican los elementos legales que habían dejado de tener vigencia en la realidad nacional y en la vida de los campesinos, y que se había convertido en un obstáculo para la superación de sus condiciones de vida.

DECIMA  
QUINTA.-

Con la creación de la Ley Agraria de 1992, se pretende otorgar seguridad Jurídica y certidumbre documental a los poseionarios de terrenos, que previamente hayan sido declarados por resolución, propiedad nacional, en los casos en los cuales se demuestre la explotación de los predios en los últimos tres años.

DECIMA

SEXTA.- Con la Nueva Ley Agraria se pretende dar al campesino derechos sobre todas las formas de tenencia de la tierra, otorgando con esto seguridad jurídica y certidumbre documental, orientando la regularización a través de la vía de terrenos baldíos y/o nacionales.

DECIMA

SÉPTIMA.- Dentro Del Presente estudio la palabra campesino se debe de entender o engloba a todo trabajador del campo como lo es nacionalero. Agricultor, jornalero, posesionario, ganadero,. Etc.

DECIMO

SEXTA Con la nueva Ley Agraria se pretende dar al campesino legítimos derechos sobre todas las formas de tenencia de la tierra, otorgando con esto seguridad y certidumbre documental, pretendiendo orientar a la regularización a través de la vía de terrenos nacionales

DECIMO

OCTAVA Dentro del presente estudio la palabra campesino se debe entender como sinónimo de aquella persona que interviene en las actividades relacionadas con la vida en el campo como lo es el nacionalero, agricultor, jornalero, posesionario, etc.

DECIMO

NOVENA Con la reformas al artículo 27 Constitucional se pretende traer mejoras al campo, por lo que es necesario que el gobierno implemente planes y programas que conlleve al mejor desarrollo y modernización del mismo.

VIGÉSIMO De acuerdo con las reformas es posible que los campesinos puedan vender o rentar sus tierras o asociarse entre ellos, siendo necesario que exista una estrategia de modernización en las unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria, olvidando con ello el viejo paternalismo, la centralización y la corrupción, debiendo permitir la desincorporación de sus organismos y admitir la intervención de la iniciativa privada para que esta proporcione los recursos necesarios, así como el personal capacitado.

VIGÉSIMO

PRIMERO Uno de los principales problemas ha sido el gran rezago agrario, por lo que es necesario, que con las reformas existentes se agilicen los trámites, eliminando los engorrosos trámites que en ocasiones no permiten concluir a los campesinos con el trámite final =Título de Propiedad=.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- BURGOA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa.
- 2.- CASO, Angel; Derecho Agrario; Editorial Porrúa.
- 3.- LEMUS García, Raúl; Derecho Agrario Mexicano, Editorial Limusa.
- 4.- IBARROLA, Antonio De; Derecho Agrario; Editorial Porrúa.
- 5.- LUNA Arroyo, Antonio y Alcereaga, Luis; Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa.
- 6.- MEDINA Cervantes, José Ramón; Derecho Agrario; Editorial Harla.
- 7.- CHAVEZ Padrón, Martha; El Derecho Agrario en México; Editorial Porrúa.
- 8.- RUIZ Massieu, Mario; Temas de Derecho Agrario Mexicano; Editorial UNAM.
- 9.- MEDINA Y Núñez, Lucio; El Problema Agrario en México; Editorial Porrúa.
- 10.- WARMAN, Arturo; El Campo Mexicano en el siglo XX; Editorial C.F.E.
- 11.- SILVA Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Revolución Mexicana; Editorial F.C.E.;

### LEYES Y CODIGOS.

- 1.- Ley Federal de la Reforma Agraria; Editorial Porrúa.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa.
- 3.- Ley Agraria de 1992.
- 4.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- 5.- Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías.

### REVISTAS.

- 1.- Revista de la Procuraduría Agraria; Estudios Agrarios.