

00721  
257



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

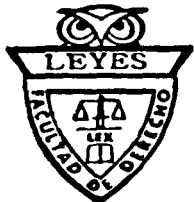
---

FACULTAD DE DERECHO

**"LA POLITICA AGRARIA  
EN EL MARCO CONSTITUCIONAL  
DEL SIGLO XX EN MEXICO"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**DANIEL ESCUTIA MORALES**

ASESORA: LIC. CAROLINA GARCIA DIAZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

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.

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL LIC. ANTONIO SALEME JALILI, BAJO LA ASESORIA DE LA LIC. CAROLINA GARCIA DIAZ, DE QUIENES ESTOY PROFUNDAMENTE AGRADECIDO POR SU APOYO.

*Dedico este trabajo:*

**A Dios**  
Porque ha colmado mi vida  
de bendiciones

**Principalmente:  
A mis Padres  
Por darme la vida,  
por todo su amor,  
por haber sido siempre un  
ejemplo para mí,  
y por todo su apoyo.  
Este trabajo, como toda mi vida,  
están dedicados a ellos**

**A mis Hermanos:  
Miguel Angel  
Belém  
Gerardo  
Marco Antonio y  
Moisés.  
Porque sin su apoyo  
Y sin su amor  
Simplemente no hubiera  
Sido posible este trabajo**

**F**

**A ti, Isabel**  
**Porque has sido**  
**un pilar en mi vida y**  
**un faro en mi camino.**  
**Te amo**

**A mis hijos  
Daniela Viridiana,  
Eduardo Daniel,  
Belem y  
Victoria Isabel**  
Con la esperanza de que  
este humilde trabajo  
sea una motivación en su vida



**A mi abuelita Chelo**  
**Por su amor y comprensión**

**A mi abuelita Petra  
Con todo mi corazón  
Allá en el cielo.**

*J*

**A mis sobrinos  
Braulio Miguel,  
Jacobo,  
Laura,  
Benjamín,  
Micky,  
Erick,  
Paris,  
Denisse,  
Evangelina,  
Moy,  
Toñito  
y los Futuros  
Con todo mi cariño y  
con el deseo de que  
sus sueños y aspiraciones  
siempre se les  
cumplan.**

**A mi maestra  
La Licenciada Carolina  
García Díaz  
Por su paciencia y dedicación  
muchas gracias**

*k*

**Al maestro  
Licenciado Antonio Saleme  
Jalili  
Por su apoyo, amabilidad y  
atenciones**

**A mi amigo  
El señor Licenciado  
José Salinas Navarro  
Por ser un ejemplo profesional  
que aspiro a seguir**

M

# “LA POLITICA AGRARIA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX EN MEXICO”

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	1

### CAPITULO PRIMERO

#### “ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO”

1.1 Epoca precolonial . . . . .	4
1.2 Epoca colonial . . . . .	11
1.3 Epoca independiente . . . . .	19
1.4 Epoca revolucionaria . . . . .	25
1.5 Epoca contemporánea . . . . .	32
Comentarios personales . . . . .	44

### CAPITULO SEGUNDO

#### “PRINCIPALES ACEPCIONES DE DERECHO AGRARIO Y POLÍTICA AGRARIA”

2.1 Significado etimológico de Derecho Agrario y Política Agraria . . .	46
2.2 Distintas acepciones de Derecho Agrario y Política Agraria . . . .	46

u

2.3	Otros conceptos relacionados . . . . .	50
2.4	Relación entre Derecho Agrario, Política Agraria y Reforma Agraria . . . . .	52
	Comentarios personales . . . . .	53

**CAPITULO TERCERO**  
**“MARCO CONSTITUCIONAL”**

3.1	Las Adiciones al Plan de Guadalupe . . . . .	55
3.2	La Política Agraria en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 . . . . .	58
3.3	La Política Agraria en la constitución de 1917 . . . . .	63
3.4	La Política Agraria en las reformas de 1992 . . . . .	72
3.5	Estado, Política Agraria y sociedad . . . . .	87
	Comentarios personales . . . . .	88

**CAPITULO CUARTO**  
**“PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA AGRARIA”**

4.1	“Programa Agropecuario y de Desarrollo rural 1995-2000” . . . . .	95
4.1.1	El entorno externo del sector agropecuario . . . . .	101
4.1.2	Estrategia y líneas de acción . . . . .	103
4.2	Programas seleccionados: . . . . .	105
4.2.1	Procampo . . . . .	105
4.2.2	Programa del Sector Agrario 1995-2000 . . . . .	106
4.2.3	Alianza para el Campo . . . . .	108
4.2.4	Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 . . . . .	109



Comentarios Personales . . . . .	114
<b>CONCLUSIONES GENERALES . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>118</b>

## **INTRODUCCION**

**Analizar la Política Agraria, entendida ésta como el punto de confluencia entre el ámbito agrario y el ámbito social, y observada dentro del marco constitucional del siglo que termina y del que empieza es el tema que nos ocupa en el presente trabajo**

**Como sabemos, la Constitución de 1917 fue la primera en contemplar los derechos sociales, y en virtud de que rige actualmente, aún cuando ha sido reformada en diversas ocasiones, será objeto principal de nuestro análisis.**

**El esfuerzo de exponer los trabajos que aquí se reúnen, es para presentar una dimensión histórica, crítica y conceptual sobre el desarrollo de lo agrario en el tiempo y en el espacio.**

**Los objetivos que persigue el presente trabajo son:**

- 1.-Analizar la importancia que en los órdenes social, político y económico tiene para nuestro país el estudio y comprensión de la cuestión agraria.**
- 2.-Observar los antecedentes históricos relacionados con el agro en nuestro país**
- 3.-Estudiar, a partir del año de 1915 los principales instrumentos legislativos implementados por el Estado Moderno para enfrentar la problemática agraria.**
- 4.-Examinar el contenido en materia agraria del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria.**
- 5.-Analizar las causas y orígenes de las reformas a la normatividad agraria operadas en el año de 1992, y determinaremos sus efectos.**
- 6.-Estudiar la Política Agraria reciente a través de los Programas establecidos.**
- 7.-Hacer un examen crítico de la situación actual de la Política Agraria, tomando en cuenta todo lo anterior.**

Por lo anterior, nuestro estudio consistirá en analizar de manera pormenorizada los diferentes criterios y aspectos que han influido en la Legislación Constitucional Agraria en nuestro país, dada la importancia que tiene el campo y que, a pesar de ciertos esfuerzos por regular las actividades concernientes al mismo, es evidente que los mismos han resultado insuficientes, toda vez que observamos que siguen habiendo grandes rezagos en el campo y fuertes carencias entre los campesinos quienes todavía exigen Justicia, más aún cuando ya no existe tierra para repartir y que muchas de las repartidas no producen como debieran, ya por falta de recursos, ya por que están ociosas.

Para este efecto, y siguiendo un método de investigación básicamente histórico comparativo, partiendo de la hipótesis de que en México no existe una adecuada planeación en lo que se refiere a la Política Agraria, desarrollaremos nuestro tema en cuatro capítulos.

Como el estudio de un orden jurídico determinado debe hacerse atendiendo a las circunstancias que le dieron origen, para así poder entender su formación y composición actual, es por ello que al principio del trabajo nos remontamos a los orígenes del Derecho Agrario Mexicano analizando paso a paso su evolución hasta nuestros días. En el Capítulo Primero, denominado "Antecedentes Históricos" estudiaremos el desarrollo y evolución de nuestro Derecho Agrario partiendo de la época precolonial, pasando por la época colonial, la independiente, la revolucionaria, y concluyendo en la contemporánea, para poder entender la situación actual del campo en nuestro país, analizando todas las transformaciones que ha sufrido, y el trato que se le ha dado en las diferentes épocas.

Para construir un conocimiento cierto es necesario precisar lo que se investiga y expresarlo estructural y lógicamente. En el Capítulo Segundo, denominado "Principales

**Acepciones de Derecho Agrario y Política Agraria, estudiaremos el significado que diversos tratadistas dan a los citados vocablos, asimismo, analizaremos otras palabras relativas al tema que nos ocupa para un mejor entendimiento del mismo.**

**En el mismo orden de ideas, el Capítulo Tercero denominado “Marco Constitucional” contiene un exámen de la cuestión agraria observada en el aspecto constitucional vigente en nuestro país, partiendo de las causas que influyeron para que el problema agrario se tomara en cuenta en nuestra Constitución de 1917, y haciendo un seguimiento de los cambios que ha experimentado hasta nuestros días.**

**En el Capítulo Cuarto, intitulado “Planes y Programas en Materia Agraria”, analizamos los programas agrarios más recientes, incluyendo los del actual gobierno, para hacer un estudio comparativo y derivar una conclusión de la orientación de la actual Política Agraria en México.**

**Estos cuatro capítulos que brevemente se mencionan, contienen los elementos suficientes, tales como la historia de la cuestión agraria en México, su evolución, origen del problema agrario y su tratamiento por parte de los gobernantes en diferentes etapas de la historia de nuestro país; el lenguaje relativo al tema, el origen de los derechos sociales en México y las circunstancias actuales del agro. Todo esto nos dará un enfoque amplio y objetivo para dilucidar la tendencia, así como la fortaleza y debilidad de la Política Agraria en nuestro país, y así poder emitir un juicio fundado y pertinente al respecto.**

**CAPITULO**  
**PRIMERO**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.**

Es muy importante remontarnos a los orígenes del Derecho Agrario en nuestro país, a efecto de llegar a un mejor entendimiento de las circunstancias que privan actualmente en la cuestión agraria, la cual damos por sentado que pasa por un momento de crisis, cuyo origen no es reciente, sino que viene de mucho tiempo atrás. Para ello analizaremos con detalle las fases por las que ha pasado la Historia Agraria Mexicana para obtener un conocimiento verdadero de las condiciones que prevalecen en nuestro campo.

Cuando los antiguos habitantes de lo que hoy es México eran aún nómadas, sus principales actividades eran la recolección de frutos y la caza. El trabajo en el campo no se puede entender o no puede haber empezado, sino después de que nuestros antepasados comenzaron a asentarse en forma permanente en algún lugar, y es posible que haya empezado como la mayor parte de los descubrimientos, es decir, con una afortunada coincidencia, quizá alguien dejó caer algunas semillas, y observó que germinaban, después lo hizo deliberadamente y cada vez en mayor cantidad. Como el producto de las semillas significa alimento, es lógico suponer que se le pusiera atención a esa incipiente actividad, que hoy conocemos como Agricultura.

Es así como las civilizaciones se desarrollaron en México y en la parte superior de Centroamérica a partir del año 1400 a.C. Estas civilizaciones surgieron de un estilo de vida arcaico cazador-recolector.

Por lo consiguiente, cabe reflexionar que la evolución del Derecho Agrario se divide en varias épocas, que son las siguientes:

## **1.1 EPOCA PRECOLONIAL**

Esta época se ubica en el tiempo antes de la llegada de los españoles a este continente, y en ese entonces, en lo que hoy es nuestro país, existían diversas tribus, de distintas razas y costumbres, pero entre las que sobresalen los aztecas, los mayas y los olmecas. En el norte existían otras tribus dispersas que todavía practicaban la caza y la recolección, por lo que no están en nuestro estudio, por no contar aún con actividades agrícolas.

Es de notable relevancia que los diversos grupos étnicos mexicanos han sido grandes en número. En la actualidad se habla de cuando menos 59 pueblos con lenguas distintas y hay estudios que señalan que a la llegada de los españoles había unas 120 etnias. Sus características culturales eran muy distintas, pues iban desde el nomadismo de los grupos del norte hasta sociedades muy estructuradas en lo político, lo económico y lo social, como la mexica o azteca.

Por supuesto que no es válido generalizar a todo el actual territorio mexicano las características de la sociedad azteca de 1520. Sin embargo, la influencia política de Tenochtitlán y de la cultura nahua en general se dejaba sentir en todo Mesoamérica. Por ello, el *calpulli* es el punto de referencia más destacado de la organización social y productiva; el conocimiento de sus principales formas de operación es indispensable para comprender la evolución agraria del país. Además, hay grandes semejanzas entre el antiguo calpulli y el actual ejido. La organización social de los aztecas presentaba a principios del siglo XVI una estructura claramente estratificada, la cual estaba correspondida en la distribución de la tierra, que era la riqueza principal.

Según el maestro Lucio Mendieta y Núñez, “ Los reinos de la triple alianza (pueblo azteca, tepaneca y acolhua o texcocano) fueron fundados por tribus que

vinieron del norte. Cada tribu formaba pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de *chinancalli* o *calpulli*, palabra que significa: barrio de gente conocida o linaje antiguo, y a las tierras que le pertenecían, *calpullalli*, que significa tierra del calpulli.<sup>1</sup>

Es así como en la base de la organización social estaban los habitantes de los barrios, el común de la gente, quienes descendían del mismo linaje y tenían derechos y obligaciones específicos.

Observamos que cada clan o grupo familiar ocupaba una parte de tierra en forma perpetua e inalienable para uso de sus miembros y se le denominaba *calpullalli* o tierra del clan. En cada barrio o *calpulli* las tierras de labor se dividían en dos grandes conjuntos. Las parcelas asignadas en lo individual a cada jefe de familia se daban en usufructo y por tanto no podían transmitirse, excepto por herencia. Tampoco podían arrendarse y el titular de la parcela y sus familiares estaban obligados a cultivarla directamente. El jefe de familia podía perder el usufructo de la parcela en caso de abandonar el barrio o de no cultivarla dos años consecutivos. La tierra no podía ser transferida a otro miembro del clan, pero sí podía ser dada en aparcería.

Así también eran las tierras propiedad del barrio, las *altepatalli*, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del *calpulli*, y cuyo producto se destinaba a financiar obras de utilidad colectiva, como pagar tributos, atender los gastos de los servicios públicos del barrio y crear un fondo común.

Respecto a los *aztecas*, procedentes de Aztlán, se asentaron en una zona lacustre, en la que desarrollaron una agricultura peculiar basada en las chinampas, que

---

<sup>1</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México; Ed. Porrúa, 22ª. ed., México, 1989, pág. 16



eran terrenos que iban creando al ir rellenando el lago que los circundaba. Alrededor de cada calpulli había una área de terreno que como ya se dijo se denominaba *altepetlalli* compuesta por tierra laborable, monte y tierras de cacería. La parte cultivable de cada calpulli era distribuida en parcelas arables entre los jefes de familia por un anciano o pariente mayor. El pariente mayor era designado como calpulle y estaba ligado por la sangre a todos los miembros del clan, y tenía poderes de carácter religioso, y militar que ejercía con los demás ancianos. La ausencia de una familia o su extinción, hacía que la tierra volviera al clan. Existían deslindes severos y duras penas, aún la de la muerte, para aquellos que transgredían los linderos.

Por lo tanto la tierra del clan que no era utilizada para el cultivo, podía ser utilizada por cualquier miembro del clan para la pesca, cacería, corte de madera u otros usos, no pudiendo ser utilizada por miembros de otros clanes.

Nos comenta el jurista Antonio de Ibarrola que el *calpullalli* "era propiedad de la comunidad: las familias de cultivadores tan sólo usufructuaban la tierra. A cada campesino miembro del grupo se le conocía como *macehual* y recibía un lote inalienable llamado *tlamilpa*. Mientras lo cultivaba, nadie podía quitárselo; en caso contrario, después de varias amonestaciones, el pariente mayor le retiraba la tierra y quedaba el *macehual* excluido de la comunidad, y aun en la posibilidad de tener que venderse como esclavo."<sup>2</sup>

El pariente mayor tuvo a su vez una parcela de tierra, que era cultivada para él por su grupo parental. Su parcela ganó así en extensión y comenzó a ser designada con el nombre de pitalli. Vivía con los suyos en la casa común llamada *tecpan*. Al morir, su familia seguía viviendo en ella, y era sostenida con el producto de tierras especiales que eran cultivadas por siervos, a quienes se les conocía como *mayerques*.

---

<sup>2</sup> De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario; Ed. Porrúa, 2ª. ed., México, 1983, pág. 63

Existían tierras destinadas al sostenimiento de los guerreros, éstos llegaron a tener propiedades individuales y hereditarias, con siervos para cultivarlas. Otras tierras quedaban consagradas al uso de los sacerdotes y se les denominaba *teocalli*. Por último, en tierras conquistadas por los aztecas, éstos ocupaban superficies denominadas *yaotlalli*, de extensión variable, que eran trabajadas por el común de los pueblos tributarios, en señal de sujeción.

Para Mendieta y Núñez, las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas, perfectamente deslindada y transmisible por generaciones. “El rey era la autoridad suprema, a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban los sacerdotes, los guerreros y la nobleza en general. El monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas. Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían; una parte la separaba para sí; otra la distribuía entre los guerreros o la daba a los nobles, o bien la destinaba al culto, a la guerra o a otras erogaciones públicas.”<sup>3</sup>

Cabe reflexionar que los indios siempre diferenciaron sus géneros de propiedad atendiendo a la calidad de los poseedores: las tierras del rey (el máximo dirigente entre los aztecas era el *nuey tlatoani* que quiere decir el venerado orador) se llamaban *tlatocalalli*; las tierras de los nobles, *pillalli*; las tierras del pueblo, *atepetlalli*; las tierras de los barrios *calpullalli*; las tierras para la guerra, *mitlchimalli*; las tierras de los dioses, *teotalpan*.

En Tenochtitlan existían barrios a los cuales, como ya comentamos, se les denominaba calpulli, a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o *calpullec* (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza

---

<sup>3</sup> Mendieta y Núñez, Lucio; Op. Cit. Pág. 13

de familia; los cabezas o parientes mayores de cada barrio eran quienes distribuían los calpullec.

En aquél entonces nos señala la maestra Martha Chávez Padrón, “los asuntos más graves los resolvía un tribunal superior que se reunía en un departamento del palacio llamado *tlacxtlan* y estaba formado por ancianos representantes de los calpulli, y el *cihuacóatl*, especie de virrey o segundo del rey, presidía el *tlatocan* o consejo de toda la ciudad que estaba formado por todos los jefes de calpulli.”<sup>4</sup>

Otra cultura fundamental en la Historia Agraria de México, fue la maya, que presenta otras características en lo referente al aspecto agrario, empezando porque en la cultura maya no conocieron la propiedad privada; había una sociedad dividida en castas. Tenían tierras los nobles, los sacerdotes, los tributarios y los demás habitantes, con excepción de los esclavos.

Es así como el pueblo maya dominó las tierras de Yucatán y Centroamérica, poseyó una notable cultura, pero una pobre agricultura dadas las condiciones de la Península de Yucatán, en donde el agua era escasa y el suelo cultivable era poco.

Como bien afirma la profesora Martha Chávez Padrón “Entre los mayas por sus condiciones geográficas la propiedad fue comunal; las parcelas se medían por el *hum uinic* (veinte varas de cada lado) y los cultivos eran bienales dejándose descansar la tierra cada dos ciclos agrícolas, a fin de no agotarla y en muchos casos dejando que en el bienio siguiente, otra familia disfrutara de dichas parcelas; al frente de cada familia estaba el *yum* o padre y al frente de cada pueblo el jefe llamado *holcán*.”<sup>5</sup>

Cabe señalar donde se asentó el pueblo maya, era privado de minas, la tierra era la principal fuente de sustento de la población, y como ya dijimos, no existía la propiedad privada de los terrenos: las tierras se conservaban en el dominio público y su

---

<sup>4</sup> Chávez Padrón, Martha; *El Derecho Agrario en México*; Ed. Porrúa, 14ª. ed., México, 2001, pág.144

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág. 151

uso era del primer ocupante. Pasando el cultivo bienal, es decir, de cada dos años, la pradera volvía al uso público para ser utilizada por otra persona cuando los años le hubiesen restituido las condiciones necesarias para el cultivo.

Es por lo consiguiente que los mayas tenían costumbres y leyes perfectas, estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos. Con excepción de estos últimos, todos tenían propiedades en bienes raíces o muebles, que podían enajenar conforme a las leyes, vendiendo, donando, o dejando en herencia.

Es preciso aclarar que la antigua sociedad maya no era una teocracia, sino una sociedad de clases, con el poder político en manos de una élite hereditaria. Había aproximadamente 250 patrilinajes, es decir descendientes por parte del padre; toda la herencia de los bienes procedía de la línea paterna. Los títulos que se derivan de los primeros tiempos coloniales nos muestran que esos linajes tenían también sus propias tierras.

Observamos también que por un lado, en la cúspide de esta sociedad estaban los nobles conocidos como *almehen*, que significa aquel cuya ascendencia era conocida por ambos lados, los cuales poseían tierras propias y desempeñaban los cargos políticos más importantes, así como aquellos que llenaban los altos cargos guerreros, los agricultores y mercaderes ricos y los sacerdotes. Por otro lado estaban los plebeyos que eran trabajadores libres de la población, quienes tenían en usufructo, concedido por su patrilinaje, una franja de selva en la cual sembraban sus milpas. Hay indicios de que trabajaban siervos en las tierras particulares de los nobles. En el fondo se hallaban los esclavos, casi todos plebeyos, tomados prisioneros en guerra.

Otra peculiaridad de la cultura maya es que como dice Michael D. Coe, "a la cabeza de cada pequeña ciudad estado se hallaba el *halach uinic* (hombre verdadero), quien residía en la capital y vivía de los productos de sus propias tierras, tales como

plantíos de cacao, trabajados por esclavos, y tributos. Por lo consiguiente las poblaciones secundarias de provincia estaban encabezadas por los *batabs*, nombrados por el *halach uinic* de un patrilinaje noble cercano.<sup>6</sup>

Por último, la cultura **Olmeca**, cuyo nombre significa 'país del hule' (del náhuatl *ulli*, hule o caucho). Fueron un antiguo pueblo del sur del golfo de México que originó la más antigua civilización en Mesoamérica (México y América Central), y cuyo esplendor se fecha desde aproximadamente el 1500 hasta el 900 a.C. Su área central ocupó unos 18.000km<sup>2</sup>, en las pantanosas selvas de las cuencas ribereñas de los actuales estados mexicanos de Veracruz y Tabasco. Su influencia se extendió gradualmente hasta las tierras altas de México, esto es, el Valle de México, conocido como el Anáhuac, y los actuales estados de Oaxaca y Guerrero, por lo que influyeron en otras culturas posteriores como la mixteca y zapoteca. Los olmecas iniciaron su andadura, durante el denominado periodo olmeca I (1500-1200 a.C.), con pequeñas aldeas costeras que practicaban una agricultura incipiente y mantenían el importante aporte de la caza y la recolección. Está considerada como la cultura 'madre' más importante de México.

## **1.2. EPOCA COLONIAL**

Como sabemos, los españoles se apoderaron a sangre y fuego de los territorios ocupados por los antiguos habitantes de lo que hoy es México, de acuerdo con el maestro Mendieta y Núñez, "los españoles quisieron dar a la Conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, especie de laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

---

<sup>6</sup> D. Coe, Michael; *Los Mayas, Incógnitas y Realidades*; Ed. Diana, 6ª. ed., México, 1996, Pags. 204 y 205.

Por lo tanto en la época, la Conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles y también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos.”<sup>7</sup>

Al consumarse la caída de Tenochtitlán, la Corona española adoptó diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de ese nuevo y enorme territorio. Al efecto, el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones para promover el mejoramiento espiritual y material de los indios; sin embargo, de manera paralela también autorizó la creación de otras instituciones, en primer término la encomienda, cuyo propósito era modificar las costumbres de los naturales y obtener tributos y tierras.

Para asegurar la subsistencia de los conquistadores, se les asignaron tierras y número suficiente de indígenas, con el compromiso de convertirlos a la fe cristiana, y a esto se le conoce como encomienda, pero en realidad los usaban como esclavos dándoles tratos inhumanos y aprovechándose de su trabajo. Lo anterior debido a que cada uno de los que habían participado en la conquista reclamaba su parte del botín, de acuerdo a su rango y a lo que había aportado. Y éstos fueron los primeros actos de apropiación privada de la tierra.

También existían las caballerías que era la parte que correspondía a un soldado de a caballo, y las peonías, que era la parte que correspondía a un soldado infante o peón.

Así también, la encomienda fue un premio que se concedió a la mayoría de los soldados que vinieron con Cortés. Consistía en otorgarles, en *encomendarles* la custodia y cuidado de cierto número de indios, a fin de que los evangelizarán; paralelamente,

---

<sup>7</sup> Mendieta y Núñez, Lucio; Op. Cit. Pág. 33.

empero, se les concedió el derecho de explotar directamente el trabajo de los indios encomendados, en especial mediante la recaudación de tributos.

Para el maestro Antonio de Ibarrola "La Corona no aceptó lisa y llanamente el repartimiento de indios, puesto que significaba en el fondo su esclavitud. Quiso mantenerlos como vasallos, con iguales derechos que los españoles, tanto para cristianizarlos como para aumentar sus ingresos con los tributos. Los conceptos de repartimiento y encomienda se entrecruzan y confunden."<sup>8</sup>

Cabe reflexionar que la cruel explotación de hombres, mujeres, ancianos y niños fue tan desmesurada que pronto se levantaron voces exigiendo la desaparición de la encomienda. La Corona española atendió esas quejas y suprimió esta institución, pero mantuvo las mercedes y el repartimiento, que no fueron sino diferentes modalidades de explotar el trabajo de los indios así como desposeerlos de sus tierras.

Por lo consiguiente, en breve tiempo se pudo documentar el increíble abuso de los encomenderos. Es así como durante la época colonial la propiedad puede clasificarse, de acuerdo a la persona que la detenta: en primer lugar estaban los españoles y sus descendientes; en segundo lugar, estaba el clero y en tercer lugar los indios.

Como bien dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez, respecto de que los españoles sólo en un comienzo pudieron hacer repartimiento de tierras en pueblos de nueva fundación, sin afectar la propiedad de los indígenas. "En un principio, las circunstancias los obligaron a establecerse en las poblaciones de indios, y sus necesidades a ocupar las tierras de los mismos. Es de suponer que los primeros repartos se hicieron de las propiedades de los reyes, de los príncipes, de los guerreros y nobles

---

<sup>8</sup> De Ibarrola, Antonio; Op. Cit. Pág. 71.

de mayor alcurnia, y, sobre todo, de los campos destinados al sostenimiento del culto de los dioses indígenas y al sostenimiento del ejército.<sup>9</sup>

Respecto a la propiedad del clero se puede decir que existieron prohibiciones de que se enajenaran bienes a monasterios e iglesias, esto debido a que en el Derecho Canónico se impedía vender los bienes del clero, lo cual afectaba a la economía. Sin embargo, en la Nueva España no se cumplió con tal prohibición y el clero adquirió grandes propiedades y llegó a tener en sus manos una gran parte de bienes inmuebles de la época. Finalmente, Mendieta y Núñez señala que “El origen de la propiedad del clero en México fue el hecho de que vinieron a la Nueva España sin riqueza alguna, por lo que fue necesario que de limosna se les concedieran los solares en que fundaron sus conventos”.<sup>10</sup>

Es así como la Propiedad indígena en la Epoca Colonial tuvo gran relevancia cuando empezó a legislarse sobre la materia, y se ordenó que se respetase la propiedad de los indios, por lo que la mayor parte de la propiedad de los pueblos de indios quedó como en la época precolonial; pero muchos indígenas gozaron de la propiedad privada, desconocida para ellos con la amplitud que le daban los europeos. Los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que los apoyaron en la conquista.

En la propiedad comunal se distinguían, según las leyes españolas, cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación:

- El fundo legal,
- El ejido,
- Los propios y
- Las tierras de repartimiento.

---

<sup>9</sup> Mendieta y Núñez, Lucio; Obra citada, Pág. 63

<sup>10</sup> Mendieta y Núñez. Loc. Cit. pág. 60.



**El Fundo Legal.**-Consiste en que los españoles se empeñaron en instruir a los indios en la fe católica, y para tal efecto, los redujeron en pueblos, con el fin de tener mayor control sobre ellos. Por lo tanto el fundo legal es el destinado para que sobre él se construyesen los hogares de los indios, y era inalienable, pues se otorgó a la entidad pueblo y no a particulares, y quedó establecido en seiscientas varas, a partir de la Iglesia y a los cuatro puntos cardinales.

**El Ejido.**- Etimológicamente hablando, la palabra ejido viene del vocablo latino *exitus* que significa salida. En la época colonial, se consideraba ejido al campo o tierra que se encontraba a la salida del poblado, y no se plantaba ni se labraba, y era común a todos los vecinos.

Don Felipe II mandó, en primero de diciembre de 1573, así lo afirma el maestro Mendieta y Núñez, que “los sitios en que se han de formar los Pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas así como labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles”<sup>11</sup>

Es así como la cédula transcrita fue la que dio origen en la Nueva España a los ejidos, que, por otra parte, existían también en España con el carácter de tierras de uso común, situadas a la salida de las poblaciones, y se asemeja con las tierras de común aprovechamiento que tenían los Aztecas, conocidas como *altepetlalli*.

Respecto a las **tierras de Repartimiento**.-En la Cédula de fecha 19 de febrero de 1560 se ordenó que a los indios que habitaban los nuevos pueblos fundados, y que poseían tierras de los pueblos antiguos, que fueron repartidas entre las diferentes familias, continuasen en el uso y goce de dichas tierras. A éstas y a las que recibieron

---

<sup>11</sup> Idem, Pág. 72.

para labranza y por mercedes especiales, se les llamó tierras de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad.

Es así como los españoles respetaron los usos indígenas, en cuanto a distribución de la tierra y, por tanto, estas tierras de repartimiento se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos con obligación de utilizarla siempre. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas que por este u otros motivos quedaban vacantes, eran repartidas entre quienes lo solicitaban.

**Los Propios.**-Así también desde la época prehispánica era costumbre que cada barrio (calpuli) tuviese parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían. Es así que durante la época colonial, tanto los pueblos de españoles como los de indios, de nueva fundación, poseyeron, por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A estos terrenos se les daba el nombre de propios; pero en vez de ser cultivados colectivamente los ayuntamientos los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían al gasto público.

Por lo consiguiente la Conquista representó un cambio rápido, dramático y en la mayoría de los casos violento de las formas de vida de más de un centenar de grupos étnicos distintos. A la privación del principal medio de vida, la tierra, se debe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antiguas deidades y fiestas así como la pérdida de sus formas de vida y gobierno tradicionales. El caso más grave, sin embargo, fue la despoblación causada por las guerras, el hambre y las nuevas enfermedades, como la viruela, para las que los indios no tenían anticuerpos. Esto hizo indispensable adoptar muchas medidas tendientes a proteger a la población indígena, garantizándole los medios de vida necesarios. Sin embargo, el daño principal

ya estaba hecho: Las encomiendas, mercedes y repartimientos, así como el despoamiento, habían sentado las bases para la constitución de enormes latifundios.

Es así como La dehesa comprendía en los terrenos que se usufructuaban de modo común para pastoreo del ganado. Finalmente si en México no había dehesas, porque no había ganado de pastoreo antes del arribo de los españoles, esta situación cambió con el tiempo y a ese fin se destinaron los ejidos que se asignaban a cada pueblo.

Se puede apreciar fácilmente la similitud de las formas de distribuir la tierra en España y México. Las parcelas del calpulli y las tierras de común repartimiento sólo se concedían en usufructo para el cultivo individual de los jefes de familia del barrio o del pueblo. Asimismo, los propios y las altepetalli tenían el mismo fin: se cultivaban de manera colectiva para atender gastos comunes del pueblo.

Durante los tres siglos de la Colonia, la Corona española emitió miles de títulos y escrituras a favor de pueblos en todo el país, que constituyen la base jurídica de las actuales comunidades agrarias.

Es de relevancia que los tres siglos de dominación española se caracterizaron por el despojo de la propiedad, la explotación y abuso de los indígenas, y la concentración de la tierra en manos de los peninsulares. La propiedad comunal de los indios fue objeto de un permanente y sistemático despojo por parte de los conquistadores y colonizadores; al principio mediante las mercedes y repartimientos; después a través de las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, acciones de compra-venta, remates y la usurpación violenta.

Cabe mencionar que, durante el tiempo en que predominaron las encomiendas rigió la obligación del tributo, sin que los indígenas tuvieran que trabajar directamente en las tierras de los encomenderos. Sin embargo, el descubrimiento de minas y el avance en la colonización del territorio, en especial hacia el norte del país, implicaron la necesidad de contar con abastecimientos suficientes que se producían en la zona central, lo que en muchos casos condujo a un renovado despojo de las tierras de los indígenas, estuvieran vacantes o en cultivo. Los funcionarios virreinales, las órdenes eclesiásticas, los comerciantes y los mineros arremetieron contra las tierras de las comunidades, en un desenfrenado proceso de acaparamiento y concentración de la propiedad, constituyendo los latifundios que más tarde darían origen a las haciendas, forma particular de propiedad y organización de la producción.

Es hasta la consolidación de la Hacienda, considerada como una unidad productiva eficiente, cuando se pudo lograr la creación de un sistema que permitiera atraer, fijar y reponer de manera sistemática los trabajadores a su servicio. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que, de manera paralela, se fortalecía el espíritu señorial en los hacendados, deseosos de mostrar a familiares, amigos y socios la extensión de sus tierras y el control que ejercían sobre los cientos o miles de peones a su servicio.

En general las tierras de las Haciendas constaban de cuatro grandes grupos de áreas: En primer lugar estaba la finca, controlada directamente por los administradores y cultivada por peones a quienes se les pagaba un sueldo por su trabajo. En segundo término figuraban los pegujales, pequeñas áreas asignadas a los peones acasillados, los cuales completaban con su cultivo y producción el magro sueldo que recibían. En tercer lugar, la superficie que se daba en arrendamiento, aparcería, mediería, etc., que los campesinos "libres" cultivaban con instrumentos propios o de la hacienda, pagando una

renta anual en trabajo, especie o efectivo. Finalmente, las superficies no cultivadas, de reserva y de bosques, para el pastoreo del ganado y la obtención de madera y leña.

Es así como la política de la Nueva España fue, la de adquirir más tierras por distintas vías, siendo como consecuencia el nacimiento de la Hacienda, la cual invadió todo el territorio nacional, acumulando cada vez una mayor proporción de la superficie. La población, por su parte, se recuperó muy lentamente de la caída que sufrió en el siglo XVI, de tal modo que al consumarse la Independencia el país tenía 6 200 000 habitantes en una superficie de 4 000 000 kilómetros cuadrados. Sin embargo este acaparamiento engrandecía formando un latifundismo para cada sector como la Corona Española, la Iglesia y los particulares, teniendo un auge en la siguiente época de la Independencia.

### **1.3. EPOCA INDEPENDIENTE**

En esta época la política que se aplica en nuestro México era solamente hispana, sin embargo, coincidimos con la maestra Chávez Padrón en que “al igual que en la época colonial, durante los primeros años del México Independiente, la propiedad también se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena”<sup>12</sup>

Referente a los precursores de la Independencia Hidalgo y Morelos postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país, en especial por medio de la constitución de una clase social formada por pequeños propietarios.

Por un lado don Miguel Hidalgo y Costilla el 5 de diciembre de 1810, en Guadalajara, expide un decreto en el que ordena que se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, ya que su goce sería únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

---

<sup>12</sup> Chávez Padrón, Martha; El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, 14ª. ed., México, 2001, Pág. 199

Por su parte, don José María Morelos y Pavón propuso inutilizar todas las grandes Haciendas, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque, decía él, el beneficio de la Agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes.

Resulta importante hacer énfasis que la Independencia fue consumada por españoles y criollos, temerosos de que en México se aplicara la Constitución liberal que empezó a regir nuevamente en España a partir de 1820, por lo que no se modificó ni se intentó cambiar la estructura agraria. Sí se postuló, empero, una política de atracción de europeos para colonizar los vastos territorios del norte y oponer de ese modo un obstáculo a las crecientes amenazas del expansionismo estadounidense. En 1823, 1824, 1830 y 1854 se expidieron sucesivas leyes de colonización para atraer inmigrantes y asignarles terrenos baldíos. Dada la inestabilidad política que caracterizó al país hasta la derrota del ejército intervencionista francés en 1867, dichas leyes fueron casi letra muerta. No hubo colonizadores nuevos, al menos en escala significativa, y el acaparamiento de tierras siguió en ascenso.

Al efecto, nos comenta el profesor Antonio Chirinos Chinas que “lograda la independencia, la reacción contra todo lo español provocó que se adoptara una legislación civil completa, ya que sólo respetaba la propiedad de los indígenas, la que continuó de hecho regida por las leyes coloniales. Los despojos al no ser detenidos a través de la justicia, provocaba depredaciones compensativas de tierras y represiones sangrientas.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Vazquez Alfaro, Guillermo Gabino; Derecho Agrario Mexicano, Memoria del Diplomado de Derecho Agrario, Ed. Pac. México, 1997, Pág. 596.

Es fundamental hacer hincapié que apartándose de la misión espiritual, desde la época colonial la Iglesia católica devino en el principal propietario de tierras, que por añadidura se explotaban en forma por demás ineficiente. De conformidad con la tradición católica, los hacendados novohispanos y mexicanos tenían la costumbre de testar a favor de la Iglesia determinadas porciones de sus tierras, para el mantenimiento de conventos y órdenes monásticas, quizá con el propósito de hacerse perdonar los múltiples pecados cometidos, entre ellos el despojo de esas tierras a sus verdaderos propietarios, los indios. De ese modo, en el transcurso de casi 350 años la Iglesia acumuló enormes superficies, que ocasionalmente daba en arrendamiento, pero que en general no se atendían ni cultivaban, por lo cual se decía que estaban en manos muertas.

Es así como en el siglo XVIII, Carlos III impulsó en España y sus colonias una serie de reformas, conocidas como borbónicas, entre las cuales destacó una primera desamortización de bienes propiedad de la Iglesia Católica. En México el resultado fue que las tierras rematadas por la Corona engrosaron las de los grandes terratenientes que después, en muchos casos, las volvieron a heredar a la propia Iglesia expropiada.

Respecto de los problemas agrarios, destaca la *Representación* que el obispo Abad y Queipo redactó y envió a principios del siglo XIX al rey de España. En ese escrito se demuestra cómo los grandes latifundios y las propiedades en manos muertas constituyen un obstáculo enorme para el progreso de la Nueva España. Sin embargo, en México nada se hizo hasta que, como resultado de la Revolución de Ayutla, se expulsó a Santa Anna de la Presidencia de la República y asumieron el poder los liberales.

En efecto, en 1856 el ministro Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, conocida también como Ley de Desamortización o Ley Lerdo. El propósito expreso era hacer circular la tierra en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios. Dicho

ordenamiento, junto con la llamada Ley Juárez, que establecía el Registro Civil y secularizaba los cementerios, fue la causa principal de la guerra civil que estalló en 1857.

Es así como la Ley Lerdo representó un esfuerzo de modernización que hizo a un lado las consideraciones respecto de la situación real de los indígenas. Adicionalmente, adquirió pronto un carácter constitucional, pues la parte modular de su contenido se incorporó a la Constitución de 1857 en su artículo 27, con el añadido de la posibilidad de desposeer de sus tierras a las comunidades.

Es de destacar que en su artículo 8° la Ley Lerdo excluía de la desamortización a “los ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan”. Sin embargo, en el artículo 27 de la Constitución de 1857 ya no se incluyó ese “candado” de la Ley Lerdo. Eso implicó que las tierras ejidales de los pueblos sí podrían ser objeto de denuncia y compra por parte de los particulares que se hicieran pasar como posesionarios o arrendatarios.

Por lo consiguiente las voces discordantes en el Congreso Constituyente fueron las de los diputados Ponciano Arriaga, José Ma. Del Castillo Velasco e Isidoro Olvera. Nos dice el maestro Vázquez Alfaro que “En tal contexto, resulta memorable el voto particular de Ponciano Arriaga, presentado en el Congreso Constituyente de 1856-57, en el cual hacía manifiesta la necesidad de un más adecuado reparto de la riqueza en un país que requería expandir sus energías nacionales y encauzarlas hacia la modernidad. El proyecto de regulación del derecho de propiedad presentado por el citado congresista propuso la delimitación de las fincas, la obligación de cultivar los terrenos, la dotación de tierras a los pueblos y comunidades indígenas así como la exención de múltiples contribuciones.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino; En la Búsqueda de una definición del Derecho Agrario, México, 1995, Pág. 149



En su encendido y razonado discurso propuso limitar la propiedad de la tierra y planteó que se afectaran las fincas rústicas, para dotar con tierra a las poblaciones que carecieran de ella, lo que iba en contra de los principios del liberalismo dominante en el Congreso. Según los liberales, uno de los principales problemas del país era la existencia de muchos grupos indígenas, con costumbres y autoridades propias y una economía de subsistencia cerrada al mercado nacional. El atraso y aislamiento de los indios se debían al usufructo comunitario de sus tierras, lo que debilitaba las aspiraciones de progreso y los esfuerzos individuales. Por eso se postuló la expropiación de los ejidos, y las tierras de propios y de repartimiento, que podrían ser adquiridas en propiedad plena por quienes las usufructuaban, e incluso por personas ajenas a la comunidad "desamortizada".

También en diversos estudios se afirma que el propósito de la Ley Lerdo de crear una importante clase de pequeños propietarios, no se cumplió. Muchos de los arrendatarios de bienes eclesiásticos, así como pequeños rancheros que vivían en las inmediaciones de las comunidades, denunciaron y después compraron tierras de la iglesia o de los pueblos. Sin embargo, buena parte de ellos perdió muy pronto los bienes recién adquiridos, que fueron a parar a manos de los latifundistas.

Durante la Guerra de Reforma hubo ocasiones en que una misma propiedad cambió de manos en dos o tres ocasiones. El clero católico pudo disfrazar muchas ventas, adjudicando las tierras a personas de confianza. Pero la propiedad comunal fue ferozmente combatida por arribistas que declaraban su apoyo a la causa liberal. Además de sus ventas disfrazadas, el clero presentó una tenaz oposición al cumplimiento de la Ley y la Constitución, apoyando doctrinal y económicamente a los conservadores que guerreaban para derrocar a Juárez y a los liberales. Por ello, en 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero.

En el año de 1860 finalizó la guerra civil, con la derrota del partido conservador, poco tiempo duro el gusto, pues cuatro años más tarde el ejército francés invadió el país y, en alianza con los derrotados, constituyó el llamado Segundo Imperio, con Maximiliano de Habsburgo como emperador. El Gobierno de la República encabezado por Benito Juárez, nunca se rindió y en 1866 logró el retiro del ejército francés y un año más tarde en Querétaro fueron fusilados Maximiliano y los dos más aguerridos generales conservadores: Miramón y Mejía

Debe señalarse, empero, que Maximiliano también tenía algunas tendencias liberales e incluso cierta sensibilidad social y política. Así, se negó a ordenar la devolución de los bienes expropiados a la Iglesia y tuvo el propósito de ganar la simpatía de los grupos indígenas afectados por la desamortización, devolviéndoles sus tierras. De ese modo, en 1866 regresó a los tarahumaras las tierras comunales que los liberales habían “desamortizado”. Algo similar intentó en las llanuras del oriente de Sonora y con los coras y huicholes de Nayarit. Hay quienes sostienen que Maximiliano deseaba realizar una reforma agraria, para lo cual expidió al menos dos ordenamientos importantes, que por supuesto no pudieron tener vigencia efectiva: la Ley sobre Terrenos de Comunidades y de Repartimiento (26 de junio de 1866) y Ley Agraria del Imperio, que concede fundo legal y ejidos a los pueblos que carezcan de él (16 de septiembre de 1866). Sin embargo, los propios seguidores del Imperio, que por su situación política y sus recursos se habían podido aprovechar de la desamortización para adquirir bienes comunales y eclesiásticos, eran los principales opositores a los propósitos del archiduque austriaco, tendiente a consolidar su dominio mediante una aparente alianza con los campesinos.

Finalmente, el triunfo de la República representó, por otra parte, la derrota de las comunidades, que resintieron todo el peso de las leyes liberales. Sin embargo, el

problema de la Tenencia de la tierra fue evolucionando en donde los precursores de la Revolución Mexicana llevaron a cabo sus ideales de cambio a favor de la clase débil mediante una Política Agraria que fue plasmada en nuestra Carta Magna.

#### **1.4. EPOCA REVOLUCIONARIA**

Cabe hacer notar que la larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, sólo temporalmente interrumpida por el período presidencial de su compadre Manuel González, se caracterizó por la estabilidad política, la paz impuesta por las bayonetas, la recuperación del crédito externo, el inicio del crecimiento económico, la constitución de grandes empresas, el arranque de la industrialización y la consolidación de la hacienda como sistema de producción. En este lapso se emitieron dos ordenamientos fundamentales para la cuestión agraria: Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

Por lo consiguiente estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietarios, para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares. Las compañías deslindadoras asumieron, mediante concesión del gobierno la responsabilidad de localizar terrenos baldíos, deslindarlos así como medirlos, y de transportar hasta ellos a los colonos que debían trabajarlos una vez que estuvieran fraccionados.

Con el fin de tener certeza que los terrenos eran baldíos, se exigió que los posibles propietarios presentaran un título o escritura que amparara su propiedad sobre un terreno. Como en muchas ocasiones las comunidades y los posesionarios particulares carecían de ese documento, sus terrenos resultaron jurídicamente susceptibles de ser medidos y enajenados.

De conformidad con la ley de 1883, y dado que el gobierno carecía de recursos para pagar su trabajo a las compañías deslindadora, se estableció que como compensación a sus gastos las compañías recibirían la tercera parte de la superficie deslindada.

En los años de 1883 a 1910, en 28 años de trabajo, unas cincuenta compañías deslindaron 59 millones de hectáreas, a razón de más de 2.1 millones por año; en compensación recibieron 20 millones de hectáreas, más de 10% del territorio nacional, con un promedio de 400 000 cada una. Los 40 millones de hectáreas que se entregaron al Gobierno Federal para su enajenación salvo excepción, fueron adquiridas por los hacendados, las empresas mineras y los ferrocarriles.

Lo anterior nos permite observar que la consolidación de la Hacienda permitió unos éxitos aislados en la producción agropecuaria, particularmente en el henequén y algunos otros cultivos de plantación, pero también polarizó la estructura social, con una ínfima cantidad de hacendados como empresarios y una enorme masa de desposeídos. Las haciendas se extendían por todo el país, poseían todas las tierras de riego y prácticamente la totalidad de la maquinaria, los aperos de labranza y el ganado de trabajo. Ello les permitía controlar la producción y los precios, manipular los mercados agropecuarios y ejercer un férreo control de la población rural, mediante sus propios guardias con el auxilio del ejército y los rurales.

De ese modo, a pesar de que los deslindes produjeron al Estado y las compañías 60 millones de hectáreas, su efecto social fue menos sensible que el de las adjudicaciones de baldíos, de modo ilegítimo y arbitrario privaron de tierras a miles de comunidades y sus habitantes

Es así como en términos individuales, algunos hacendados recibieron tierras por adjudicaciones y deslindes que rayan en lo increíble.

Puede afirmarse que las acciones derivadas de la política de los liberales, llevadas a sus últimas consecuencias por el régimen de Porfirio Díaz, incorporaron la tierra de la Iglesia y de las Comunidades a la economía nacional, sin embargo, el propósito de contribuir con esas acciones a la creación de una burguesía nacional sólo devino en una mayor concentración de la propiedad de la tierra en manos de unos cuantos. Así, Adolfo Gilly señala “que la concentración de la tierra fue tan brutal que significó que un solo individuo haya poseído 7 millones de has., en total ocho individuos poseían 22 millones 500 mil has. . A su vez, 59% de las comunidades indígenas habían perdido totalmente su superficie, el otro 41% estaba constituido por suelos marginales de poca calidad, situados en las laderas de las montañas”<sup>15</sup>

Por lo tanto, sin ser causa única, puede afirmarse que la aguda concentración de la tierra constituyó la bandera principal de la Revolución de 1910, que se inició bajo un lema de absoluto corte político: “Sufragio efectivo”, es decir, respeto al voto, y “no reelección”.

Es en este orden de ideas, cuando la dictadura de Porfirio Díaz generó un conjunto de contradicciones que afloraron plenamente a partir de 1910 y fueron estandarte de uno u otro bando en las luchas que se sucedieron por casi diez años. La insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza, como de la propiedad y la violencia de los órganos de represión del Estado, abrieron cause de las demandas para moderar la desigualdad, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a las comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población.

Por lo consiguiente, es notable que las exigencias de la sociedad se concretaron en planes y leyes que tuvieron en casi todos los casos importantes un apartado de

---

<sup>15</sup> Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida. Ed. El Caballito, 9ª. ed., México, 1982, pág. 23.

carácter agrario. Vale asentar que las demandas de hacer Justicia Agraria no eran nuevas, pues se nutrían de un largo proceso de planes, programas, proclamas y levantamientos registrados durante todo el siglo XIX, especialmente a partir de la invasión estadounidense de 1847. Todos con un carácter local, pero destacan por su importancia y violencia los llevados a cabo por los yaquis, el levantamiento de los mayas conocido como “guerra de castas”, las protestas violentas de los juhitecos en el Istmo de Tehuantepec, la rebelión de los chamulas en San Cristóbal de las Casas y las guerras de Manuel Lozada, el “Tigre de Alica”, en favor de los indios coras y huicholes de Nayarit y Jalisco. En todos los casos el común denominador es la defensa y recuperación de las tierras en riesgo o ya arrebatadas a los pueblos.

Son las bases del levantamiento de 1910, con el Plan de San Luis Potosí, donde Francisco I. Madero expresó que abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, habían 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, declaró sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y dijo que se les exigiría a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyeran a sus primitivos propietarios, a quienes deberían pagar también una indemnización por los perjuicios sufridos.

El triunfo maderista fue en mayo de 1911, con la salida del país del general Porfirio Díaz, lo sustituyó con carácter provisional León de la Barra, quien convocó a elecciones de las que Francisco I. Madero resultó Presidente por amplia e indiscutida mayoría. Sin embargo, su gobierno careció de la posibilidad de llevar a cabo su oferta inicial, pues el Ejército Federal se preservó y, por el contrario, las fuerzas revolucionarias fueron desmovilizadas y dadas de baja.

Además, la plena libertad de imprenta y el hecho de no contar con una mayoría en el Congreso imposibilitaron que Madero pudiera lograr que se aprobaran las leyes necesarias para cumplir los postulados del Plan de San Luis. Por otra parte, Francisco I. Madero no reconoció un compromiso agrario, ya que el Plan de San Luis tuvo un contenido eminentemente político, a pesar de que sí tomó en cuenta el problema agrario, no lo consideró en toda su dimensión y sólo pretendió la creación de la pequeña propiedad, como lo vemos en una respuesta a un periódico que criticaba su falta de cumplimiento de compromisos al decirle: según comenta el maestro Manzanilla Schaffer, "...con tanta insistencia han repetido algunos periódicos que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución así como los programas de gobierno y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decir que no he cumplido mis promesas."<sup>16</sup>

Por ello, las promesas agrarias no se cumplieron, lo cual generó inconformidad entre diversos líderes y caudillos.

Para nuestro estudio es de resaltar la fecha del miércoles 28 de noviembre de 1911 en la cual Emiliano Zapata y su hermano Eufemio, Otilio Montaño, José Trinidad Ruiz, Jesús Morales, Próculo Capistrán, Francisco Mendoza y otros cincuenta y tres destacados zapatistas, suscribieron el **Plan de Ayala**. "Este Plan desconocía al ciudadano Francisco I. Madero como jefe de la Revolución y como presidente de la Nación; reconocía como jefe de la Revolución Libertadora al general Pascual Orozco; y hacía suyo el Plan de San Luis adicionándolo, sobre todo, en cuanto

---

<sup>16</sup> Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. 2ª. Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 40

se refería a la redistribución de la tierra, a fin de que los pueblos o ciudadanos volvieran a entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que les hubieran usurpado. También señalaba que debían ser expropiadas la industria y la agricultura por estar monopolizadas”.<sup>17</sup>

Es así como la **ley agraria zapatista**, emitida en 1915, muestra la evolución de este movimiento. En su artículo tercero estableció que “la nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y a sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente”. El artículo 4o. señaló que “para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios”.

Es imprescindible afirmar que la ley zapatista fue la primera en proponer un límite a la propiedad privada. Los topes variaron según la calidad del terreno de que se tratase e iban de 100 a 1,500 hectáreas. Esta ley también fue original en otros aspectos, como declarar inalienables a perpetuidad las tierras de los pueblos, prohibir la formación de sindicatos o compañías agrícolas, establecer el derecho de confiscación de la propiedad del enemigo, crear tribunales agrarios especiales y departamentos federales de riego, de crédito rural, de educación y de investigación agrícolas, así como asignar un gran número de atribuciones al Secretario de Agricultura y la obligación de las autoridades municipales de ejecutar las disposiciones.

---

<sup>17</sup> Revolución Mexicana, Crónica Ilustrada. México, 1968, Edit. Publex, S.A., pág. 4



Al respecto, el profesor Gildardo Magaña expone que “con el Plan de Ayala se inicia la revolución social en México. Al ser enarbolado ese pendón de principios se da un sesgo ideológico muy claro y definido al movimiento de 1910, y al comenzar la lucha reivindicadora, se abre la etapa agraria del país. Muy claramente puede verse que no fue el producto de una especulación, sino el dolor campesino hecho demanda inaplazable.”<sup>18</sup>

Como bien sabemos, el asesinato de Madero y Pino Suárez y la usurpación de Huerta desataron la guerra en todo el país. Venustiano Carranza, que en ese entonces era gobernador del estado de Coahuila, desconoció a Huerta como presidente y se puso al frente del ejército constitucionalista, y el miércoles 26 de marzo de 1913 emitió el **Plan de Guadalupe**, llamado así por la circunstancia de encontrarse Carranza con su ejército en la Hacienda de Guadalupe.

Por lo tanto, este Plan sólo se refiere a los asuntos políticos y militares tales como el desconocimiento de Huerta como Presidente de la República, sin embargo con posterioridad se adicionó el Plan de Guadalupe, surgiendo un importante decreto del 6 de enero de 1915, elaborado por Don Luis Cabrera que finalmente entregaría su esencia al artículo 27 constitucional, en la nueva Constitución.

Es de gran relevancia reconocer que el General Francisco Villa, otro gran revolucionario, fue quien luchó con su ejército en el norte del país, y en lo que respecta a nuestra materia, podemos decir que el 24 de mayo de 1915, el General Villa expidió en León Guanajuato una Ley Agraria, cuyos puntos fundamentales fueron los siguientes: Consideró incompatible la paz y la prosperidad de la República con la existencia de grandes propiedades territoriales (artículo 1°); se declaró de utilidad pública el fraccionamiento de dichas propiedades, por que debían expropiarse (artículo

---

<sup>18</sup> Magaña, Gildardo. Emiliano Zapata y el Agranismo en México. T. II México, 1951, pág. 88.

3°); Y se fraccionarían en lotes en porciones que garantizaran cultivar y que pudieran pagar (fracción II del artículo 12); los pueblos indígenas que pudiesen adquirir las tierras aledañas se fraccionarían en parcelas hasta de 25 hectáreas (fracción V del artículo 12); los gobiernos de los estados quedarían facultados para expedir las leyes reglamentarias (artículo 16); también previó la creación de empresas agrícolas (artículo 18); y que la Federación legislaría sobre crédito, colonización, vías de comunicación y demás aspectos complementarios para resolver el problema agrario (artículo 19).

A este respecto la maestra Chávez Padrón opina: “Esta llamada Ley Villista que no alcanzó a tener fuerza legal en función de la derrota de Villa, resultó interesante porque evidenció el pensamiento de la gente nortea que le daba preferencia a la creación de la pequeña propiedad.”<sup>19</sup>

Todos los proyectos, proposiciones, diversas opiniones e ideologías, leyes y luchas de las diversas facciones revolucionarias que hemos reseñado, nos ayudan a entender por qué en la Constitución de 1917 se consignaron las garantías y derechos sociales, junto a las individuales, y se consagraron los principios jurídicos emanados del movimiento revolucionario e histórico de México, que darán lugar a un largo periodo de evolución pacífica, pero ascendente, en la Reforma Agraria, durante los años subsecuentes.

## **1.5. EPOCA CONTEMPORÁNEA**

Posterior a la creación del artículo 27 constitucional de 1917, en forma progresiva se fueron precisando los derechos, ajustando los procedimientos, corrigiendo vicios, depurando los sistemas y derribando los obstáculos. Así se produjo una copiosa

---

<sup>19</sup> Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, 14<sup>a</sup>. ed., México, 2001, pág. 275.

legislación agraria que muestra la forma como las instituciones fueron evolucionando, a través de una política del Estado de proteger los intereses individuales y colectivos.

Es a partir de diciembre de 1920 a noviembre de 1924 cuando gobernó el país el General Alvaro Obregón, quien tomó como bandera la política agraria, usándola como medio para pacificar al país; de esta manera, la promesa de Justicia Agraria, cubrió las inquietudes, realizándose así la expedición de la Ley de Ejidos, siendo un intento de reglamentación del artículo 27 constitucional. Casi un año después se abrogó dicha Ley y se promulgó el Reglamento Agrario de abril de 1922.

Es así que Obregón tuvo predilección por la pequeña propiedad agrícola. Es en agosto de 1923, que expidió un Decreto facultando a todo mexicano mayor de 18 años que careciera de tierras, a tomarlas de las nacionales hasta el límite de 25 hectáreas en terreno laborable, cien hectáreas en temporal de segunda, doscientas en temporal de tercera y quinientas hectáreas en pastizales.

Se puede decir que el General Obregón no captó el significado y la esencia misma del ejido, tal vez por virtud que a que el mismo se estaba apenas materializando. Por esto su último informe de 1924 expresó que se habían establecido restricciones para la ampliación de ejidos, tales como probar que el núcleo de población contaba con elementos para cultivar las tierras y que las que se concedieran, deberían ser pagadas por los propios ejidatarios mediante un contrato.

Por su parte, el general Plutarco Elías Calles fue un reformador social y un visionario. El se inclinó por una acción conjunta en la cual, a la vez que repartía las tierras, se creaban las necesarias obras de infraestructura que facilitarían el desenvolvimiento de las diferentes clases de la tenencia de la tierra. Así es como ordenó la construcción de obras de riego, organización del crédito, fundación de los bancos y de la Comisión de Irrigación de Caminos.

Cabe aclarar que por carencias presupuestales la acción agraria y la política agrícola que Calles se propuso realizar, no alcanzaron los resultados deseados; pero es preciso señalar que durante este lapso se reafirmaron los conceptos fundamentales de ejido, pequeña propiedad y propiedad comunal, es así como la legislación agraria se fue acoplando más a las necesidades del momento.

Otro presidente progresista fue el Licenciado Emilio Portes Gil, partidario de la Justicia Social Distributiva. Promulgó la Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas en marzo de 1929.

Sin embargo, el agrarismo del Presidente Pascual Ortiz Rubio tuvo la característica de dar importantes virajes. Por una parte en el decreto del 12 de enero de 1932 se negó recurso legal ordinario o extraordinario a todos los propietarios que hubieren resultado afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas. Por otra parte, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio declaró terminado el problema agrario en varios estados, lo cual fue contrario al interés social.

Observamos que otra labor agraria interesante fue la que realizó el Presidente, Licenciado Abelardo L. Rodríguez, quien promulgó el primer Código Agrario del país en 1934 y modificó el artículo 27 constitucional, elevando normas procesales agrarias a rango constitucional e intercalando en dicho artículo el procedimiento a seguir en materia de conflictos por límites en los bienes comunales.

Así también, es de gran importancia a nuestro estudio la aportación agraria del presidente Lázaro Cárdenas, quien llega a la Presidencia de la República en ambiente de tensión interna, provocado por el descontento de las mayorías obreras y campesinas, pues se les había prometido mucho y cumplido poco. La acción gubernamental del general fue decisiva y firme.

Por lo que se refiere al problema agrario, el general Cárdenas desarrolló una actividad febril, atropellada, improvisada en muchos casos; pero al fin y al cabo, necesaria. Cárdenas se dedicó a repartir tierra a diestra y siniestra. En la cuestión legislativa, en uso de sus facultades extraordinarias, reformó el Código Agrario de 1934, y en 1937 desde Mérida amplió el radio de afectación en caso de dotaciones a conjuntos ejidales, siendo así el 2º Código Agrario de 1940.

Es así como la acción dotatoria de este período produjo la entrega de casi dieciocho millones de hectáreas, además de múltiples medidas complementarias a la entrega de tierra, como fueron la creación de centrales de maquinaria en cada estado, los Bancos de Crédito, la organización de los campesinos en una sola central, la preferencia de ejidatarios en el sistema de riego.

El General Lázaro Cárdenas, presionado por los fuertes intereses de los latifundistas, pensó que el reparto agrario había provocado el descenso en la producción agropecuaria y que era necesario incrementar las actividades ganaderas.

A este respecto, comenta el maestro Victor Manzanilla Schaffer: "Lejos de fortalecer la estructura agraria y estimular el desarrollo de la auténtica pequeña propiedad ganadera, creó esta aberración jurídica llamada concesión de inafectabilidad ganadera, violando el artículo 27 constitucional, debilitando la estructura agraria y creando obstáculos para el reparto de la tierra."<sup>20</sup>

Así también es de interés la gestión del Presidente Manuel Avila Camacho, quien expidió el 3er. Código Agrario en 1942. Repartió cinco millones y medio de hectáreas entre los campesinos, debiéndose tener en cuenta que parte de esa superficie se derivó de resoluciones presidenciales dictadas por el general Lázaro Cárdenas y publicadas después.

---

<sup>20</sup> Manzanilla Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana, 2ª. Ed. Porrúa, Mex. 1977, pág. 119

No menos importante es el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos. En este período notamos un importante cambio en la ideología agraria: el solo reparto de la tierra no agota el contenido de la Reforma Agraria mexicana, pues sólo significa el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de elementos económicos, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino a la productividad general del país. Ese fue precisamente el aspecto integral que adquirió el agrarismo en esta etapa.

Se considera que la Política Agraria es Integral en cuanto abarca toda la actividad estatal y la enfoca hacia la pequeña y mediana comunidad rural; también porque elevó a consideración nacional los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de los grupos campesinos y señaló la indiscutible interdependencia que tienen los problemas de la comunidad rural con la nacional. Y esta es la primera vez en que se dio al Problema Agrario y a su solución un carácter Integral.

Compete a nuestro estudio el análisis de la Política Agraria en el período presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, la cual en un principio no muestra grandes cambios en relación con los regímenes anteriores, y será hasta 1972-1973 en que se multiplican los conflictos en el campo y la toma de oficinas públicas de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que se convierte en algo frecuente las marchas campesinas a la ciudad de México.

Es así que el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, a fin de dinamizar la producción agropecuaria, instrumenta medidas en apoyo al ejido y en general a la economía campesina temporal, y para ello establecerá la promoción de ejidos colectivos y uniones de ejidos; se empiezan a destinar recursos financieros y técnicos antes sólo dirigidos a la llamada burguesía agrícola.

Independientemente del impulso al sector agropecuario, el gobierno del Licenciado Luis Echeverría Álvarez tendrá que enfrentar las demandas campesinas de obtención de tierras. Así la promesa de reparto de tierras por la vía legal, aseguró la paz social en el campo coadyuvando a ello las organizaciones campesinas oficiales, pues a través de éstas los campesinos tenían la esperanza de obtener un pedazo de tierra.

Ante el desbordamiento campesino a escala nacional, el gobierno tiene que modernizar sus instituciones y su legislación agraria, para hacer frente a las demandas campesinas, y para tal efecto, se promulga la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 con el fin de reglamentar la tenencia de la tierra. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transforma en Secretaría de la Reforma Agraria. Con estas medidas se pretendió hacer más ágil la atención a la problemática agraria.

A diferencia del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz en que se hablaba de cancelar el reparto agrario, el período de Luis Echeverría es sin duda muy significativo para los campesinos pues se publicaron 2,208 resoluciones presidenciales que comprendían una superficie de 12,582.016 hectáreas para beneficiar a 265.777 campesinos, sin duda es el reflejo de la gran actividad que en el sector agrario ejerció el gobierno del Licenciado Luis Echeverría, y de las presiones campesinas para obtener un pedazo de tierra.

Consideramos substancial considerar en nuestro estudio el sexenio correspondiente al Licenciado José López Portillo, observando que las políticas de apoyo al ejido y la colectivización de éste llega a su fin, los grandes recursos económicos destinados al campo no producen los resultados esperados, y lejos de recuperar la producción de alimentos básicos ésta se estanca, influyendo en gran medida la mala administración de los recursos destinados al campo.

Vemos que en los primeros años del gobierno de López Portillo se establece una Política de represión hacia el movimiento campesino lo cual provoca que dicho movimiento disminuya en sus actividades.

Observamos que las invasiones de tierras se tipifican como delito del orden común.

Es notable que la nueva Política Agraria del régimen se plantea en noviembre de 1977, de manera sistemática:

- a) Se ratifica que el reparto agrario terminará en ese sexenio, con lo cual el campo dejará de ser terreno de batallas políticas para ser factor de producción.
- b) Se anuncia que la lucha campesina por la tierra ya no tiene sentido.
- c) Para superar el rezago agrario se anuncia la descentralización de la Secretaría de la Reforma Agraria en cinco regiones.
- d) Se sostiene que el Amparo Agrario debe mantenerse.

Por su parte, López Portillo declara en mayo de 1978 que la tenencia de la tierra es un problema secundario y que la solución no está en reparar tierra sino en la producción. Así se daba una mayor importancia a la producción y comercialización de básicos.

Ante la nueva Política de Restricciones, el gobierno ya no podía seguir invirtiendo en el campo, así, Fiscuer cita al presidente López Portillo, quien manifestaba: "Tenemos por delante dos retos: organizar los ejidatarios y comuneros para volver a crear unidades de producción y de otra parte, propiciar con la misma razón posible la asociación de pequeños propietarios entre sí, con los ejidatarios y los comuneros . . . para que con independencia del sistema de tenencia de la tierra, puedan



crear unidades razonables de explotación: para ello necesitamos dar un paso legislativo importante.”<sup>21</sup>

Es en este orden de ideas que se crean distritos de riego, se instrumenta el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario, este programa y esta legislación sintetizarán la política agraria del régimen de López Portillo.

Después de una coyuntura favorable para la exportación, se pensó que era mejor obtener el mayor número de divisas a través de la producción para exportar, que producir alimentos básicos y cubrirse la necesidad de éstos con importaciones, sin embargo, los productos mexicanos empezaron a tener tropiezos.

Es hasta el año de 1980, gracias a la creciente valoración del petróleo, el Estado capta enormes recursos con la venta de hidrocarburos, y el crédito para el país es bueno, por lo que la deuda externa se incrementa considerablemente. Con nuevos recursos, la rectoría del Estado en la economía se empieza a recuperar. En abril de 1980 se da a conocer el plan Global de Desarrollo, el cual considera que se debe de apoyar áreas de temporal para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, así con los recursos petroleros y voluntad política nace el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) el cuál reconoce como objetivos generales el incremento de la producción de básicos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, el desarrollo de zonas temporaleras, el cambio tecnológico, la distribución del ingreso a través del consumo a las mayorías, la alianza entre el Estado y los campesinos en el proceso productivo, la organización de productores, la comercialización, y la distribución de los productos.

En el sexenio de López Portillo las zonas temporaleras se convierten en un lugar privilegiado de las políticas gubernamentales ya que se pretende que el temporal logre la producción necesaria de alimentos básicos, para ésta proponía:

---

<sup>21</sup> Fiscuer, Magda. Estado y Sector rural en México, 1976-1982, UAM Iztapalapa, Méx. 1985, pág. 29

1.-Con objeto de combatir la resistencia campesina al cambio tecnológico, el Estado asumía compartir solidariamente los riesgos involucrados.

2.-Subsidiar por la vía de insumos, investigación y extensionismo el cambio tecnológico a nivel de predio.

3.-El Estado se compromete a que el campesino obtenga un excedente en la venta de la producción, para que le sirva de estímulo.

4.-La incorporación de tierras ociosas al ámbito productivo, así como el rescate de tierras agrícolas bajo uso ganadero.

5.-La organización de los campesinos en forma autónoma y democrática, que permita su participación en el proceso productivo.

Sin embargo, gran parte del campo quedaría excluido, ya que no podrían participar en ese Programa de Desarrollo Rural los campesinos que tenían una superficie de tierra de  $\frac{1}{2}$  a 2 hectáreas, no olvidemos que son precisamente algunos gobiernos posrevolucionarios e incluso el de López Portillo, quienes otorgan por la vía de dotación de ejidos, superficies precisamente de  $\frac{1}{2}$  a 2 hectáreas, basta observar como algunos estados de la República , como Tlaxcala y México, donde se les entregó a los campesinos  $\frac{1}{2}$  hectárea e incluso surcos como dotación ejidal.

Continuando con la Historia reciente, examinamos a continuación el sexenio del presidente, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en el que después de la caída de los precios del petróleo, la economía mexicana entra en una grave crisis agrícola, y el Sistema Alimentario Mexicano es abandonado en su totalidad.

En tal sentido, el nuevo gobierno reconoce la necesidad de organización de los campesinos para la producción de alimentos, señala que el Reparto Agrario aún no ha terminado, además 50% (en 1983), de los campesinos beneficiados por parcelas desde 1915, se encuentran jurídicamente en una situación irregular.

Para ilustrarlo, el Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña manifestaba: "que durante el presente gobierno seguirá siendo el reparto de la tierra una tarea impostergable hasta sus últimas consecuencias y que de esta forma se responderá en forma legal y realista a las demandas campesinas."<sup>22</sup> Pero aclaró que la Reforma Agraria no tan solo es el reparto de la tierra, sino que comprende también la organización social y productiva de los campesinos, la disponibilidad de insumos y servicios requeridos.

Esto será el enfoque que dará a la Reforma Agraria el gobierno del presidente Miguel De La Madrid, en cuyo sexenio se reconocía de 178,000 solicitudes de tierra y 32,387 expediente agrarios rezagados, los cuales abarcan 127,320,000 hectáreas.

Para hacer frente a la crisis que enfrentaba el país, el gobierno del Licenciado Miguel De La Madrid, a través de su Política Agraria, implementa el Programa Inmediato de Reordenación Económica (P.I.R.E.) cuyo objeto es eliminar las presiones inflacionarias, reduciendo el gasto público, la demanda y el salario real, junto a éste, el gobierno elaboró e impuso un nuevo instrumento rector de la actividad administrativa: el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.), con el que se pretende otorgar Seguridad Jurídica a la tenencia de la tierra, impulsar la organización de los productores, en general, dar atención a las necesidades de la población, el cual propone los siguientes planteamientos con relación a la reforma agraria:

- 1.-Repartir la tierra legalmente afectable.
- 2.-Otorgar Seguridad Jurídica.
- 3.-Consolidar la estructura interna de los grupos campesinos.
- 4.-Promover aumentos en el empleo productivo.
- 5.-Alentar la renovación moral entre los funcionarios.

---

<sup>22</sup> Proceso, pág. 24, 10 de enero de 1983.

6.-Planear en forma democrática basada en la consulta popular con la participación de los núcleos de agrarios y unidades básicas de producción.

Aunque el reparto agrario es considerado como parte de la Política Agraria de este gobierno, poco se hace al respecto, su mayor preocupación es la regularización de la tenencia de la tierra y así otorgar Seguridad Jurídica.

También es de destacarse en este sexenio una grave crisis alimentaria, y que el presidente considera que los particulares y el sector social requieren seguridad en sus inversiones para sacar al campo mexicano de la ruina en que se encuentra, para ello promoverá la modificación de 77 artículos de la ley Federal de la Reforma Agraria, publicadas en el diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1983, las cuales se pueden dividir en cuatro aspectos que son:

I.-Se faculta al Secretaria de la Reforma Agraria para expedir certificados de inafectabilidad, a las Comisiones Agrarias Mixtas a resolver sobre la privación de derechos agrarios a ejidatarios y comuneros, a los gobernadores de los estados a rechazar las solicitudes de dotación, ampliación o restitución por falta de requisitos.

II.-Representan una mayor ingerencia del capital en terrenos ejidales, se plantea la posibilidad de que los empresarios agrícolas exploten los bosques ejidales y comunales en calidad de socios, cuando los campesinos no cuenten con los recursos suficientes para hacerlo.

III.-Se penaliza el arrendamiento ejidal con la privación de derechos agrarios para quien conceda en arrendamiento su parcela.

IV.-Se modifica la forma de elección del consejo de vigilancia, siendo esta por mayoría de votos.

Es preciso recordar que la Política de austeridad del régimen del Presidente De La Madrid, afectó enormemente a los campesinos, ya que provocó la importación de

alimentos, tan enorme que representa un peligro para la soberanía nacional, dada nuestra gran dependencia que en este rubro existe, principalmente de los Estados Unidos. Las políticas destinadas al campo fallan, sobre las medidas económicas que se implementan para controlar la inflación.

En el período que nos ocupa destacan diversas causas de la crisis agrícola:

a).-La caída de la demanda interna de alimentos, determinada a su vez por la contracción de los salarios reales.

b).-La caída de la rentabilidad de las inversiones agrícolas, por la caída de los precios de la producción agrícola y de la elevación de los precios de bienes de capital e implementos, así como de la elevación de los precios de los insumos (fertilizantes, insecticidas, combustibles).

c).-Las políticas económicas instrumentadas por el Estado a partir de 1982.

Posteriormente, en el período del Presidente Carlos Salinas de Gortari, tuvo lugar un cambio importante en el aspecto agrario de nuestro país, toda vez que fue cuando, mediante una reforma constitucional, se dio por concluido el reparto agrario, con el argumento de que la Reforma Agraria se había agotado y no existían tierras por repartir, además de que la tierra se había atomizado, es decir que los propietarios tenían extensiones pequeñas. En esta misma reforma se abre la posibilidad de que el ejidatario cambie al régimen de propiedad privada; también se posibilita la creación de sociedades mercantiles por acciones en el campo; se crea la Procuraduría Agraria para dar certeza a la tenencia de la tierra y los Tribunales agrarios para la impartición de Justicia en el campo.

Es preciso hacer mención especial de que en la administración del Presidente Salinas de Gortari, con motivo de la integración geopolítica y económica, en 1992 se firmó el Tratado de Libre comercio con Estados Unidos y Canadá, con el fin de crear

una zona de libre comercio mediante la apertura paulatina de las fronteras entre los tres países eliminando los aranceles a determinados productos, incluyendo productos agrícolas, entrando en vigor en 1994.

Es igualmente importante señalar que con esta nueva legislación, así como con la suscripción del Tratado de Libre Comercio queda claro que la Política Agraria del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari es una Política Neoliberal.

Toda la legislación antes descrita nos da una idea clara y precisa de cuáles son, actualmente, los ordenamientos aplicables a nuestra materia. Por lo tanto las diversas reformas que el artículo 27 constitucional experimentó en el transcurso del presente siglo han transfigurado, desde luego, el Derecho Agrario de principios de la actual centuria en un Derecho muy diferente con el que México, comenzó el nuevo milenio.

### **COMENTARIOS PERSONALES**

El análisis de todas y cada una de las etapas por las que ha atravesado nuestro Derecho Agrario, antes de la llegada de los españoles, hasta nuestros días, es de una importancia indiscutible, toda vez que además de ser muy interesante, es indispensable para entender la actual conformación de las relaciones del agro en nuestro país.

En la época precolonial, existió una verdadera organización claramente determinada principalmente por la calidad de la persona que detentaba la tierra, así también existían tierras para uso particular y tierras de uso común.

A la llegada de los españoles se da un cambio drástico en la estructura agraria, y se introducen nuevas instituciones relativas al dominio y explotación de la tierra, puesto que la política de la Nueva España era el acaparamiento de tierras por parte de los españoles. Esto no cambia con la lucha de Independencia, sin embargo, con el creciente impulso para la inmigración española, y la consiguiente colonización de grandes

extensiones, especialmente hacia el norte del país, se fueron acumulando enormes porciones de terreno en pocas manos, y fue el movimiento de Reforma, que dio un tinte liberal a la Política Agraria del gobierno, el que sí trajo un cambio, despojando al clero de sus inmensas propiedades, pero también provocó que la tierra se acumulara en otras manos de particulares, lo cual generó un descontento entre los más desfavorecidos, mismo que fue creciendo, y con la Revolución Mexicana comenzó otro cambio en la estructura agraria, esta vez profundo y trascendental, a favor de las mayorías desposeídas, (regulando así el latifundismo) y desde la llegada de los españoles, los indios volvieron a tener posibilidades de vivir dignamente con la creación de la Constitución Política de 1917, en cuyo artículo 27 se consideró a la tierra desde el punto de vista social, dando paso a una verdadera Reforma Agraria, cuyo objeto principal era poner las bases para que el campesino eleve su nivel económico y social mediante la implantación de una Justicia Social Distributiva. Posteriormente, y con base en los principios emanados de la Revolución, pasamos a una etapa de evolución de nuestro Derecho Agrario, constante y pacífica, hasta nuestros días.

**CAPITULO  
SEGUNDO**



## **CAPITULO SEGUNDO**

### **PRINCIPALES ACEPCIONES DE DERECHO AGRARIO Y POLÍTICA AGRARIA**

En todo estudio es importante tener claros los conceptos que se relacionan con el tema para una mejor comprensión del mismo, por lo que a continuación explicamos los conceptos más importantes relativos a la Política Agraria en México, en su marco social.

#### **2.1 SIGNIFICADO ETIMOLOGICO DE DERECHO, AGRARIO Y POLÍTICA AGRARIA**

**DERECHO.**-Según la enciclopedia Jurídica Omeba, la palabra Derecho dice deriva del vocablo latino "*directum*" que, en su sentido figurado, significa lo que esté conforme a la regla, a la ley, a la norma. Derecho es lo que no se desvía a un lado u otro lo que es recto. Lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin.

**AGRARIO.**- proviene del latino *ager*, equivalente a tierra destinada a la producción.

**POLITICA.**-Asimismo, el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el vocablo **política** proviene del latino *politice*. Y éste a su vez del griego *politikós*, derivado de polis, ciudad.

#### **2.2 DISTINTAS ACEPCIONES DE DERECHO AGRARIO Y POLÍTICA AGRARIA**

Señalaremos primeramente que los antecedentes, históricos, sociológicos y políticos mexicanos que le han dado a nuestro Derecho Agrario una importancia de primer orden, que se desarrolla junto con su devenir social, es porque sus normas han intentado resolver uno de los más delicados y antiguos problemas nacionales. Es en

nuestro país donde tiene lugar el nacimiento del Derecho Agrario por lo que tiene perfiles auténticamente mexicanos, muchos de los cuales se han constituido como interesantes aportaciones al ámbito internacional. En México ha sido frecuente destacar ese carácter singular del Derecho Agrario atribuyéndole, en algunos casos, el objetivo de cambio, refiriéndose a éste como Derecho Agrario Revolucionario

Pero lo cierto es que el Derecho Agrario, producto de la Revolución Mexicana, ha experimentado diversas transformaciones durante el presente siglo, todas ellas a la luz de los enormes cambios que han transformado la fisonomía de nuestro país. Sin duda, el México rural de principios de siglo poco tiene que ver con el de finales del mismo.

Para su conceptualización del Derecho Agrario existen muchas definiciones, pero previamente mencionaremos que por Derecho Agrario se entiende la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones que surgen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria.

Por lo consiguiente el Derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Se trata de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. En este sentido, el Derecho Agrario será el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra

Al respecto, la maestra Martha Chávez Padrón señala que “Derecho Agrario en nuestro país es la parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica y todo lo relacionado con el mejor logro de las explotaciones y aprovechamientos que ese sistema considera agrícolas, ganaderas o forestales. Se trata

no sólo de la tierra, sino de su explotación y en ella entran los créditos, la educación, seguros, etc., en pocas palabras la planeación integral de la explotación agrícola.”<sup>23</sup>

Por lo consiguiente el maestro Antonio Luna Arroyo establece una definición basada en el género más próximo y la diferencia específica, y nos dice que “El Derecho Agrario mexicano es una rama del Derecho Público (género próximo) que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola, y en algunos aspectos, de la pequeña propiedad (diferencia específica).”<sup>24</sup>

Desde el punto de vista del propósito que persigue, hay quienes afirman que el Derecho Agrario es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica.

Así también para el maestro José Ramón Medina Cervantes propone la siguiente definición del Derecho Agrario mexicano: “Es una rama del Derecho Social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad que sirve para integrar y operar las instituciones agrarias y, consecuentemente, los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural.”<sup>25</sup>

Por lo tanto, el Derecho Agrario es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los diferentes elementos que componen la estructura agraria que tienen como fin la regulación y disfrute de las diversas formas de tenencia de la tierra como

---

<sup>23</sup> . Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 50.

<sup>24</sup> . Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. 1ª. Ed. Porrúa México, 1975, pág. XXXV.

<sup>25</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Ed. Harla, México, 1987, pág. 11.

son la ejidal, comunal y pequeña propiedad ligadas a la producción agropecuaria y organización de las explotaciones agrícolas.

**POLÍTICA.**-Este vocablo proviene del griego *polis* (que significa ciudad o estado) y de la terminación *icos* (que significa referente a), por lo tanto, *política* es lo que se refiere o concierne a la ciudad o al estado. Es el conjunto de prácticas, hechos, instituciones y determinaciones del gobierno de un estado o de una sociedad.

Cabe reflexionar especialmente sobre este concepto, toda vez que es parte central de nuestro estudio, y podemos decir, que también posee diversas definiciones, por lo que analizaremos las más importantes.

Es así como la Política Agraria son aquellas medidas que el Estado tiende a realizar mediante programas y medidas tendientes a desarrollar todos los medios para un mejor desarrollo rural.

Así también se entiende por Política Agraria, al conjunto de actos y disposiciones por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político influyen sobre la Agricultura y la Comunidad Agraria en general.

Por lo consiguiente, la política agraria es la forma de aplicar medidas administrativas y legislativas de un gobierno en todo lo relacionado con el campo. La política agraria tiene por objeto esencial mantener la estructura agraria en permanente ajuste, mediante la elección de los medios indicados, que permitan obtener el fin buscado, o sea la prosperidad económica y social de la comunidad rural.

Desde otro punto de vista, menciona el maestro Luna Arroyo que Política "es el arte de gobernar y dar leyes sobre asuntos agrarios con el objeto de conservar el orden y armonía entre los grupos beneficiados con dotaciones y restituciones de tierras y aguas,

y la política agraria representa un sector de la política económica y de la política social en general, circunscrita a la actividad agrícola.<sup>26</sup>

Por otro lado el maestro Guillermo Vázquez Alfaro quien nos explica que “La organización política suprema guarda una estrecha conexión con lo agrario. El punto de partida de semejante vinculación lo constituye la Política Agraria del Estado, comprendida como la serie de medidas a través de las cuales se organiza, protege y desarrolla la producción agropecuaria de un país. Como tal, la Política Agraria forma parte del sistema económico-jurídico del Estado, abarcando todas las estructuras, asociaciones y organizaciones de productores, no necesariamente estatales.”<sup>27</sup>

Por lo consiguiente, la Política Agraria es el conjunto de actos que realiza un gobierno a través de sus programas de desarrollo para mantener la armonía entre los diferentes factores materiales y humanos que integran la actividad agropecuaria de un país, y buscar así la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica en el campo.

### **2.3 OTROS CONCEPTOS RELACIONADOS**

Así también, entendemos como **PROBLEMA AGRARIO**, la serie de obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de las formas de tenencia de la tierra que integran la estructura agraria, fijada por la Constitución de 1917.

Estos obstáculos deben ser analizados en tres diferentes aspectos:

- a) Obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades ya constituidas.
- b) Obstáculos que entorpecen el acceso a la tierra o la creación de nuevos ejidos y comunidades y, finalmente
- c) La falta de solución adecuada a otro tipo de problemas nacionales que repercuten directamente en las cuestiones agrarias.

---

<sup>26</sup> Luna Arroyo, Antonio. Op. Cit. Pág. 675

<sup>27</sup> Vázquez Alfaro, Guillermo G.. Op. Cit., pág. 154.

Para el maestro Luna Arroyo, el problema agrario es "la cuestión que se plantea relacionada con la concentración de la propiedad rústica y con su distribución entre la población rural para el fomento de la mediana y pequeña propiedad, haciéndola llegar a quienes aplican su esfuerzo personal al cultivo de ella."<sup>28</sup>

En cambio, el Doctor Guillermo Vázquez Alfaro señala que no es un problema que afecte el agro, sino un conjunto de causas, es decir, varios factores de tipo económico, político y social que se encuentran desvinculados en una realidad social determinada en el agro, la cual se llama **PROBLEMÁTICA AGRARIA**.

Por lo consiguiente, los problemas agrarios o Problemática Agraria en una realidad social en el agro es cuando hay conflictos o desajustes entre los factores naturales y culturales.

Otro de los conceptos que tienen relación con el agro es el de **REFORMA AGRARIA**. Es así, como la Revolución Mexicana tuvo entre sus postulados fundamentales la realización de la Reforma Agraria, la cual tiene el doble carácter de causa y efecto de ese movimiento. La Reforma Agraria propone la transformación inmediata del régimen de la tierra, para despojarla del carácter de mercancía y colocarla al servicio del trabajo y de la sociedad. Señala una nueva estructura en la tenencia de la tierra; hace más justa la distribución evitando la concentración de la misma y establece las bases para una economía agrícola más fuerte y sana.

Es así como el maestro Ruiz Massieu nos habla de un concepto moderno de Reforma Agraria y nos explica que ésta "ha venido superando el concepto de simple redistribución de la tierra, para dar paso al concepto de Reforma Agraria Integral que supone además el otorgamiento de capacitación campesina; el establecimiento de nuevas formas de organización; el acercamiento de créditos, fertilizantes, y otros

---

<sup>28</sup> Luna Arroyo, Antonio. Op. Cit. Pág. 686

insumos, que permita realmente una mejor y mayor productividad de manera que incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos.”<sup>29</sup>

Finalmente, el concepto de **ESTRUCTURA AGRARIA**. Es el conjunto de factores materiales (tierra, agua, vegetales, animales y clima), humanos (productores y trabajadores rurales), jurídicos y normativos (contratos y leyes) que integran la actividad agrícola.

El maestro Luna Arroyo la define como “patrón del status y roles interrelacionados establecidos en una sociedad o en un grupo agrario urbano y que constituye un conducto relativamente estable de relaciones sociales, económicas y jurídicas.”<sup>30</sup>

Se puede decir también que es la conjunción de las relaciones sociales, económicas y jurídicas que surgen por la actividad agrícola, que tienen por objeto los bienes, servicios y obras que por su naturaleza o destino son indispensables para el desenvolvimiento de la comunidad.

#### **2.4 RELACION ENTRE DERECHO AGRARIO, POLÍTICA AGRARIA Y REFORMA AGRARIA**

Estos tres conceptos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, ya que partiendo de un Problema Agrario dado, se requiere de una política agraria que nos permita observar, investigar y planear los programas de desarrollo tendientes a resolver dicho problema. Y la Reforma Agraria es un medio que surge de la Política Agraria para contribuir a mejorar las condiciones dadas por una estructura agraria deficiente. La Reforma tiene su principal apoyo en la Política Agraria.

---

<sup>29</sup> Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit., pág. 36

<sup>30</sup> Luna Arroyo, Antonio. Op. Cit. Pág. 278

Es pertinente recordar que el Derecho ocupa un papel preponderante en la Reforma Agraria, por ser un instrumento de la Política Agraria indispensable para que puedan concretarse en la práctica las soluciones y respuestas que científicamente se hayan pensado y planeado para dar solución adecuada a los múltiples problemas originados por el Problema Agrario.

En una sociedad políticamente organizada siempre está presente el Derecho, y sólo puede actuarse en ella mediante un ordenamiento jurídico dado.

El Derecho Agrario es el único medio que posibilita la factibilidad política agraria, sin él, ésta no puede aplicarse, ya que sin ordenamiento jurídico desaparece la organización social y política de un pueblo o de una comunidad.

Es por tanto que la Política Agraria a través del Derecho, posibilita la proyección y ejecución de la Reforma Agraria cuando ésta surge como una necesidad incuestionable ante un Problema Agrario patente originado por desajustes en la estructura agraria y sobre todo por deficiencias y necesidades apremiantes para la buena convivencia dentro de la comunidad.

### **COMENTARIOS PERSONALES**

En el presente tema las definiciones mencionadas como son: Estructura Agraria, Problema Agrario, o Problemática Agraria, Política Agraria y Reforma Agraria, nos permiten observar el carácter autónomo del Derecho Agrario, de ahí su enseñanza independiente, para la investigación y el desarrollo del campo, de modo tal que puede contribuir a resolver problemas agrarios en una realidad social.

El Derecho Agrario corresponde a la esfera del Derecho Público, como se desprende también de las definiciones, y en él se observa que el Estado tiene una



intervención directa, como lo observamos de la lectura de nuestro artículo 27 Constitucional, con el propósito de proteger a las clases marginadas, ésto da también un sentido social al Derecho Agrario.

De los conceptos vertidos podemos comentar que de cada uno de ellos existen diversas interpretaciones, sin embargo todas se complementan de algún modo, ya que existen ideas centrales que las hacen comunes, lo cual nos sirve de referencia y nos ayuda a comprender mejor dichos conceptos al ampliar el horizonte de nuestros conocimientos. Esto es importante para entrar en materia al tema que nos ocupa, toda vez que es necesario tener en claro los conceptos básicos y más comunes, para poder emitir juicios claros y precisos de nuestro tema, y además, pasar de lo más simple a lo más complejo paulatinamente, hasta llegar a una conclusión coherente.

Finalmente, todos los conceptos están entrelazados y que no podemos prescindir de ninguno, y lo podemos expresar diciendo que dado un **Problema Agrario**, que consiste en una disfunción en la **Estructura Agraria**, para resolverlo debemos ocuparnos de la **Política Agraria** para desarrollar una planeación integral y llevarla a cabo mediante una **Reforma Agraria**, la cual significa un cambio que se da en una estructura agraria o realidad social, se materializa y lleva a la **práctica** a través del **Derecho Agrario** por medio de un orden jurídico.

**CAPITULO  
TERCERO**

54-A

### **CAPITULO III**

#### **MARCO CONSTITUCIONAL**

##### **3.1 LAS ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE**

Como ya se dijo en el capítulo primero, la insurrección maderista triunfó en mayo de 1911, con la renuncia del general Porfirio Díaz a la silla presidencial. Lo sustituyó con carácter provisional León de la Barra, quien convocó a elecciones de las que Francisco I. Madero resultó Presidente por amplia e indiscutida mayoría.

Así también el presidente Madero no tuvo como prioridad en su gobierno el problema agrario, de hecho ni siquiera le concedió la importancia que merecía, motivo por el cual, Emiliano Zapata se levantó en armas por sentirse traicionado, ya que él sí tenía como prioritario el problema de la tierra.

Por lo tanto, la Historia nos señala que la muerte de Madero, reactivó el conflicto armado, ahora en contra de la dictadura del traidor Victoriano Huerta, entrando en la escena bélica el gobernador Venustiano Carranza, quien promulgó el Plan de Guadalupe, que contenía preceptos de carácter político básicamente.<sup>31</sup>

Sin embargo, el propio Carranza pronunció poco tiempo después, en Hermosillo, un discurso en el que alude a la Revolución Social que seguirá al cambio político por el que se luchaba en esos momentos. Fue el 24 de septiembre de 1913, en Hermosillo, Sonora, que presentó una profunda visión de los problemas sociales en México, y, según la maestra Chávez Padrón, señaló que "nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social, tendremos que renovar todo. Crear una nueva Constitución. Las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el

---

<sup>31</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 270.

sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la Justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.<sup>32</sup>

Por lo consiguiente, aquí el jefe del Ejército Constitucionalista estaba sentando las bases de lo que sería la institucionalización de la Revolución, es decir, de realizar un verdadero cambio desde las estructuras fundamentales de la Nación. Es aquí en donde se siente palpable la influencia de las Adiciones al Plan de Guadalupe que contienen los parámetros de lo que es la Política Agraria, entendida como la actividad ordenada para desarrollar el agro en general, la cual se instrumentaría mediante la Ley del 6 de enero de 1915.<sup>33</sup>

Al triunfo de la Revolución, se convocó a una convención de jefes revolucionarios, la cual tuvo lugar en Aguascalientes a partir del día 14 de octubre y hasta noviembre de 1914. Al cabo de muchas discusiones y aclaraciones, el 29 de octubre, la Asamblea en pleno aprobó e hizo suyo el Plan de Ayala. Sin embargo, las fuerzas revolucionarias se dividieron por motivos políticos y Carranza con el Ejército Constitucionalista se dirigió a Veracruz en donde expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914.

**Las Adiciones al Plan de Guadalupe** consisten en un Decreto expedido por el C. Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal. Y como bien afirma el maestro Lemus García, “El artículo 1º. Declara subsistente el Plan de Guadalupe. Art. 2º. El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las

---

<sup>32</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, México, 1999, págs. 269 y 270.

<sup>33</sup> LEMUS García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 191.

necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; . . .”<sup>34</sup>

En el artículo 3º. se autoriza al jefe de la Revolución para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos.

Al respecto, nos dice el maestro Medina Cervantes que “En el aspecto agrario, el Plan de Guadalupe propone la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias creadas para cumplir su propósito.”<sup>35</sup>

Por lo consiguiente, las Adiciones al Plan de Guadalupe van a ser el fundamento de la ley del 6 de enero de 1915 por regular la tenencia de la tierra en donde prohíbe los latifundios, establece la acción restitutoria, creación de la pequeña propiedad, así como la expropiación por causa de utilidad pública, todo lo anterior con el objeto de establecer la propiedad privada prevaleciendo sobre ésta el interés público, en donde el Estado tenderá a ver las necesidades de los núcleos de población para un mejor desarrollo. Es así como la Política Agraria empieza a tener una proyección dentro del marco constitucional. De esta manera surge la Ley que será el antecedente del artículo 27 constitucional de 1917.

---

<sup>34</sup> Lemus García, Raúl. Op. Cit. Pág. 190.

<sup>35</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Ed. Harla, México, 1987, págs. 133 y 134.

### **3.2 LA POLÍTICA AGRARIA EN LA LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915**

Es fundamental, que como fruto del compromiso contraído por Carranza en las Adiciones al Plan de Guadalupe, se habrá de dar la primera Ley Agraria del país el 6 de enero de 1915. Corresponde al ilustre abogado Luis Cabrera el mérito de haber redactado tan importante disposición legal, la cual consta de nueve breves considerandos en los que se hace un resumen del problema agrario, concluyendo en el sentido de que es imperativo entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndoselas por justicia o dándoselas por necesidad. En sus doce artículos, que a continuación se transcriben, conjuga los siguientes aspectos: Sustantivos, Administrativos y Procedimentales:

“Decreto promulgado por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915:

Artículo 1º. Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

- III. Todas las diligencias de apeo y deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.**

**Artículo 2º.** La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería congregación o comunidad, y en las que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

**Artículo 3º.** Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución, por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de supoblación, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

**Artículo 4º.** Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

- I. Una comisión nacional agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.**
- II. Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen.**

III. Los comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5°. Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la comisión nacional agraria.

Artículo 6°. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7°. La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes, oírá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.



Artículo 8°. Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter provisional, pero serán ejecutadas en seguida por el comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la comisión nacional agraria.

Artículo 9°. La comisión nacional agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11. Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

**Artículo 12. Los gobernadores de los estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.”<sup>36</sup>**

**Procurar la restitución de las propiedades comunales y de los ejidos de los pueblos; ésa es la función económica y social de la ley del 6 de enero de 1915 y su papel en la resolución del problema agrario.**

Al triunfo de la revolución constitucionalista, se convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente con el fin de elevar a preceptos constitucionales las leyes dictadas durante la Revolución. Dicho Congreso quedó instalado el 1º de Diciembre de 1916; Venustiano Carranza envió un proyecto de reformas que no satisfizo a todos los diputados constituyentes, representantes de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, por lo que surgieron enmiendas al proyecto original.

Nos comenta la autora Cecilia Judith Mora Donato que “La discusión y estudio del Artículo 27 motivó un debate de proporciones históricas en el seno del Constituyente de 1917, el cual se declaró en sesión permanente a partir del 29 de enero de 1917 y concluye el 31 de enero del mismo año, trabajando día y noche pero dando como resultado un artículo con principios que sirvieron para orientar la reforma agraria emanada de la Revolución.”<sup>37</sup>

Es importante aclarar que en la elaboración del proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron una participación notable: el ingeniero Pastor Rouaix, en esa época encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en su calidad de presidente

---

<sup>36</sup> LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. T. IV 5ª. Ed. México 2000, págs. 337 a 339.

<sup>37</sup> Mora-Donato, Cecilia Judith. Derechos de los Campesinos. Cámara de Diputados LVII Legislatura y U.N.A.M., pág.10

de la comisión en la que colaboraron ilustres constituyentes como: Julián Adame, el licenciado Pastrana, José Alvarez y José Natividad Macías, entre otros. También realizaron una función importante los miembros de la Primera Comisión de Constitución: el general Francisco J. Mújica, quien la presidía; el licenciado Enrique Colunga y el profesor Luis G. Monzón.

Por lo consiguiente, la Ley del 6 de enero es de gran relevancia por tener la principal fundamentación para el artículo 27 constitucional, donde la propiedad es de tipo social con sus modalidades como son: comunal, ejidal y pequeña propiedad.

### **3.3 LA POLÍTICA AGRARIA EN LA COSTITUCION DE 1917**

Del repaso histórico anteriormente señalado, hemos percibido que el Constituyente de 1917 fueron quienes le impusieron a la propiedad modalidades para hacerle cumplir una función social y quienes señalaron los medios para realizar la Justicia Social Distributiva, asegurando así nuestro desarrollo socioeconómico.

La Constitución de 1917 es la primera del mundo en equiparar las garantías individuales a las garantías sociales, enlazando el interés individual con el social y delimitando el Derecho de Propiedad, al uso y disfrute de la cosa poseída, en armonía con el resto de la colectividad.

El maestro Manzanilla Schaffer nos señala que el artículo 27 Constitucional “cuyo texto no fue obra de ninguna persona en particular, sino de dos causas o factores determinantes: el deseo progresivo de Justicia Agraria de quienes lo redactaron y la fuerza de los hechos en su dimensión histórica”<sup>38</sup> asimismo se establece como principio central mismo que sigue vigente hasta nuestros días que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los

---

<sup>38</sup> Manzanilla Schaffer. Op. Cit. Pág. 111

particulares, constituyendo la propiedad privada. Lejos de que el Congreso Constituyente creara en el primer párrafo, del recién aprobado artículo, una garantía de la propiedad, parece más bien que niega la propiedad privada en el sentido clásico, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, creándose así la propiedad privada; pero una propiedad privada peculiar que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída.

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

En este párrafo, el Congreso Constituyente de Querétaro reconoce que el problema de México había sido la mala distribución de la tierra. Desde la época colonial y hasta nuestros días, las revoluciones y revueltas que han agitado al país, demuestran que en el fondo de todas nuestras contiendas civiles se encuentra la miseria de los hombres y mujeres del campo. Era preciso, y así lo entendió el Congreso, establecer la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la

propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ésta un instrumento de opresión y explotación.

La última parte del tercer párrafo señalaba:

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

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

Los diputados de la LVII Legislatura señalaron que “Tradicionalmente en nuestro Derecho Mexicano se ha conservado el principio de la propiedad privada, heredado por los romanos, dividido para su ejercicio en jus utendi, derecho de uso, jus fruendi, de disfrute y jus abutendi de disposición, lo que significa que se tiene la posibilidad normativa de ejecutar todos los actos de dominio o administración.”<sup>39</sup>

Así también la finalidad de la disposición anterior es privar a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales para entregarlos a los núcleos de población necesitados o a sus integrantes. El latifundio había dejado de cumplir su función social, pues en vez de ser útil a la sociedad resultaba nocivo, de tal modo que el Estado se vio en la

---

<sup>39</sup> LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. T. IV 5ª. Ed. México 2000, págs. 247 y 248.

necesidad de intervenir no sólo para otorgarle un carácter social a la propiedad privada, sino para restituir tierras a quienes habían sido injustamente desposeídos.

Por lo consiguiente la fracción VII establece que la Federación y los estados dictarán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando la extensión máxima de tierra que una persona o sociedad mexicana puede poseer. Todo lo que excediera estos límites sería fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de éstos, por los gobiernos locales. En caso de rebeldía del propietario, los gobiernos locales procederían a la expropiación de tierras, entregando bonos de deuda agraria que podrían contraer cuando el Congreso de la Unión los facultara para tal fin.

Mora Donato hace alusión, a que con base en la redacción original del artículo 27 constitucional, “podemos afirmar que de nada hubieran servido las restituciones y dotaciones de tierras a los indígenas y campesinos, si no se hubiesen dictado las medidas necesarias encaminadas a impedir nuevas concentraciones de tierras en el futuro. El latifundio en México ya no era viable económicamente pues el sistema para su explotación era defectuoso, esto daría origen a una nueva distribución de la tierra y a un nuevo régimen de propiedad producto de las demandas agrarias revolucionarias.”<sup>40</sup>

El artículo 27 constitucional, gestado en el seno del Congreso Constituyente de 1916—1917, se transformaría a lo largo de del siglo XX de muy diversos sentidos e incluso contrasentidos. El texto original del citado artículo, que en un primer momento se vio como el pacto social más importante surgido de la Revolución Mexicana e incluso como una decisión política fundamental en cuanto a la propiedad y tenencia de la tierra en México, experimentaría un cambio muy significativo casi a finales de siglo para conseguir una mayor modernización del campo mexicano.

---

<sup>40</sup> Mora Donato, Cecilia Judith. Op. Cit. Pág. 13.

Cabe señalar que con esta y otras justificaciones, el citado precepto constitucional fue perdiendo su rostro originario en la medida en que la sociedad mexicana se transformaba y encontraba las mejores formas de hacerle frente a sus necesidades más imperiosas.

Es así como una de las primeras reformas que experimentó el precepto que se comenta cuando se presentó al Congreso, a finales 1933, por el general Abelardo L. Rodríguez, presidente sustituto; misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, ésta reforma tuvo como objetivo principal incorporar al texto del artículo 27 los postulados y principios de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 que el Congreso Constituyente de Querétaro había declarado como ley constitucional. Por virtud de esta reforma se atribuye a la pequeña propiedad la característica de ser agrícola y la necesidad de estar en explotación; pero la misma reforma, desde su aprobación, no especificó lo que debía entenderse en uno y otro caso.

Con motivo de esta Reforma, el citado precepto constitucional señaló en su fracción XI a las autoridades necesarias para dar cumplimiento a las leyes y reglamentos que se expidan con base en éste; tales organismos eran una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de la leyes agrarias y de su ejecución; un cuerpo consultivo agrario; una comisión mixta que funcionaría en cada estado, territorio y en el Distrito Federal, así como comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población, entre otras.

El maestro Jose Luis Ibarra Mendivil, señala que “En el terreno exclusivamente agrario estamos frente a una etapa de avances y retrocesos, que se caracteriza por la

existencia de fuertes contradicciones en el interior del aparato gubernamental sobre las políticas que deben regir en el campo.”<sup>41</sup>

Otro cambio importante que introduce esta reforma constitucional es la inclusión del término “núcleos de población” como los titulares de derechos agrarios, superándose algunos problemas de interpretación que impedían a muchos otros grupos gozar de estos derechos por no reunir las características de los pueblos, rancherías, congregaciones, etcétera.

Poco después de que se publicó esta reforma al artículo 27 de nuestra ley fundamental, en 1934, se expediría el Código Agrario, con fecha 9 de abril del mismo año; éste sería el marco jurídico que regiría al campo tan sólo por escasos tres años, porque el 6 de diciembre de 1936 fue aprobada una nueva reforma a esa disposición constitucional.

“El ascenso de Plutarco Elías Calles a la Presidencia de la República significó –a pesar del incremento en el reparto, en relación al régimen anterior- un endurecimiento de la posición oficial respecto del ejido.”<sup>42</sup>

En esta época la propiedad privada aparece como forma privilegiada de la tenencia y explotación de la tierra y recibe un gran apoyo de parte del gobierno. Calles concibe una política agraria con un afán productivista, es decir, una política agraria entendida como reparto de la tierra y una política agrícola, orientada al desarrollo económico del campo.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, a finales de 1936, el senador Wilfrido C. Cruz presentó un proyecto de reforma que fue aprobado por ambas cámaras. La fracción VII del artículo 27 fue adicionada para declarar de jurisdicción federal los litigios por límites de terrenos comunales, y facultar al Ejecutivo Federal para que

---

<sup>41</sup> Ibarra Mendivil, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. El colegio de Sonora, México, 1989, pág.132..

<sup>42</sup> Idem. Pág. 143.



propusiera una solución en cada conflicto, misma que, de ser aceptada por las partes, sería irrevocable. En caso de inconformidad, los interesados podían recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta reforma se continúa la tendencia inicial de la reforma agraria de sustraer al Poder Judicial el conocimiento de controversias agrarias, para adscribirlas a la competencia administrativa.

En el aspecto legal, el general Cárdenas promulgó un nuevo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940, el cual establecería que el régimen de explotación podría ser de tipo individual o colectivo; pero en uno y otro caso podrían unirse sus elementos para formar un sistema colectivo o cooperativo de producción; este código distinguía a los ejidos en: agrícola, ganadero, forestal, comercial, industrial, etcétera. La vigencia de este Código fue muy breve.

Es la validez del ideario cardenista, sobre todo en materia agraria, que se demuestra en los años que siguieron a su gobierno, no tanto en la fidelidad que guardaron los gobernantes que sucedieron al general Cárdenas, sino por el éxito que experimentó el desarrollo económico de México y que, en esencia, fue el resultado directo de las reformas que en el ámbito social apoyó el régimen cardenista.

Superada la etapa de los presidentes militares, y al tercer día de iniciada su gestión como Presidente de la República—12 de febrero de 1947—Miguel Alemán presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, específicamente en sus fracciones X, XIV y XV. Estas modificaciones se sustentaban en la concepción de emprender una nueva etapa de la reforma agraria, la cual consistiría fundamentalmente en incrementar la producción y la propiedad privada por tener mayor capacidad que el ejido para responder a dichas expectativas.

El precepto constitucional que venimos comentando no experimentaría más reformas sino hasta la gestión del presidente Miguel de la Madrid. Es oportuno

destacar que durante el periodo en que se mantuvo intacto el artículo 27 de nuestra norma fundamental los impulsos al campo se hicieron por la vía de la leyes secundarias, y en este contexto hay que señalar en primer lugar la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria expedida durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez en 1971, cuyos objetivos—hechos públicos durante su primer informe de gobierno eran:

Crear las bases para organización eficiente y productiva en el campo; reconocer la igualdad plena del hombre y de la mujer como sujetos de Derecho Agrario; a las mujeres del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo; elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en caso de que se expropian tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas, y descentralizadas siendo más ágiles los procedimientos agrarios.

Por su parte, el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Fomento Agropecuario, el cual incluso llegó a ocasionar reacciones de desacuerdo por parte de los legisladores del sector campesino del PRI. Sin embargo, una vez superadas, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1981.

Dicha Ley Agropecuaria definió una política cuyo objetivo básico y explícito era, a grandes rasgos, la formación de “unidades de producción” entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietario, supervisados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Este fue el panorama legal y constitucional dentro del cual actuaría el Gobierno de Miguel de la Madrid; la crisis económica que experimentó el país, casi de principio a fin de este sexenio, provocó un rezago importante en las políticas agrarias que tuvieron que ser sacrificadas para superar los problemas económicos

No obstante lo anterior, durante este periodo, el artículo 27 sería reformado para adicionarle dos fracciones: la XIX y la XX, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. La fracción XIX señalaba:

**“El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria con objeto de garantizar la Seguridad Jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.”**

Esta adición al texto del artículo 27 constitucional que aquí se comenta recoge una antigua y permanente demanda de los campesinos; el establecimiento de un procedimiento ágil y expedito. Aunque esta reforma no crea tribunales especializados en la materia, posibilita su posterior establecimiento.

Mediante la fracción XX se pretendía elevar la productividad y la eficacia en el campo; para lograrlo se exhortaba al Estado a promover el desarrollo rural integral y conseguir el bienestar de los campesinos y su incorporación al Desarrollo Nacional.

Por lo tanto el 30 de noviembre de ese mismo año, el jefe del Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar y adicionar 70 artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Básicamente estas reformas dan contenido a las adiciones realizadas al artículo 27 constitucional aprobadas por el Poder Legislativo. Por lo anterior, la mayor parte de las reformas propuestas por el Ejecutivo tienen que ver con una revisión de la facultades de las autoridades agrarias y con el ajuste de procedimiento para agilizar trámites importantes, estatales y federales. Asimismo, por

virtud de estas reformas se transfirió al Secretario de la Reforma Agraria una facultad hasta entonces reservada al Presidente de la República para expedir y cancelar acuerdos y certificados de inafectabilidad para pequeños propietarios, con el fin de agilizar el trámite agrario.

### **3.4 LA POLÍTICA AGRARIA EN LAS REFORMAS DE 1992**

En los antecedentes se cifra la controvertida reforma del artículo 27 Constitucional que se presentaría al Congreso de la Unión durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, publicada el 6 de enero de 1992. Las causas, se dijo en su momento, fueron la crisis en la producción agrícola y el aumento constante en la importación de alimentos, provocados por la escasa productividad en el campo. De ahí que el objetivo de dicha reforma haya sido, según se afirmaba, aumentar la producción en el agro con el fin de elevar el nivel de vida de los campesinos, así como contrarrestar los efectos negativos del minifundio con el fin de lograr la soberanía alimentaria.

Es prudente destacar los aspectos más sustanciales de las reformas de 1992, también llamadas “contrarreforma”, respecto a la tenencia de la tierra, los cuales podemos agrupar de la siguiente manera:

En la nueva Legislación Agraria, el ejido pierde su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible; en consecuencia, el campesino puede transmitir sus derechos parcelarios a ejidatarios del mismo ejido. Asimismo, se le permite cambiar al régimen de propiedad privada, con el fin de dar una mayor movilidad a la propiedad rústica. (Art. 27 constitucional, fracción VII párrafo cuarto)<sup>43</sup>

“Por lo consiguiente, en relación con la comunidad, ésta se regirá por las disposiciones legales del ejido, pero la ley señala que la comunidad conserva su carácter

---

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sista, México, 2002, Pág. 14.

inalienable, inembargable e imprescriptible. Sin embargo, también se autoriza a los comuneros a asociarse con los particulares y a cambiar su régimen a propiedad ejidal, lo cual sujeta a la comunidad, al igual que al ejido, a las disposiciones de la pequeña propiedad.”<sup>44</sup>

Esta reforma al artículo 27 constitucional, atendiendo a las demandas de un sector de la sociedad, establece la protección a la integridad de las tierras de los indígenas, en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, precepto acorde con el tercer párrafo del artículo 2º constitucional que ordena “acatar como criterio fundamental la conciencia de la identidad indígena.”<sup>45</sup>

El punto más controvertido de la reforma al artículo 27 constitucional es el que se refiere al fin del reparto agrario, considerado por mucho tiempo como un dogma de la ideología de la Revolución Mexicana. Se sostiene que este principio ya no tenía razón de ser, pues sólo se daban falsas expectativas a los campesinos solicitantes de tierras ya que se había repartido prácticamente todo el territorio nacional, enfrentándose el Estado a la imposibilidad material de poder otorgar tierras a quien lo solicitaba. Para tal efecto fueron derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 27 constitucional en virtud de que se encontraban relacionadas con el reparto agrario.

Asimismo, se aumenta la protección a la pequeña propiedad, y se establece en la fracción XVII, párrafo segundo que en caso de que los pequeños propietarios excedan los límites de la pequeña propiedad, sólo se le obligará a vender su excedente, recibiendo el beneficio de su venta.<sup>46</sup>

Por otro lado, en la fracción XIV del citado artículo 27 constitucional se autoriza la creación de sociedades mercantiles por acciones en el campo, las cuales podrán ser

---

<sup>44</sup> Mora Donato, Cecilia Judith. Op. Cit. Pág. 19.

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sista, México 2002, Pág. 1.

<sup>46</sup> Idem. Pág. 16

propietarias de terrenos rústicos. También se permiten las asociaciones entre particulares con ejidatarios o comuneros a través de contratos de arrendamiento y aparcería. (Art. 45 de la Ley Agraria)<sup>47</sup>

En el aspecto institucional hay que destacar la creación de la Procuraduría Agraria (Art. 27 constitucional, fracción XIX, último párrafo), cuya función primordial es la protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. También el establecimiento de los Tribunales Agrarios (Art. 27 constitucional, fracción XIX, párrafo segundo), con el fin de hacer la Justicia Agraria más expedita, pero sobre todo para garantizar la legalidad y el Estado de derecho en el campo.

Las anteriores modificaciones al artículo 27 constitucional provocaron la promulgación de una nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y la aprobación de la primera Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en esa misma fecha. Conviene señalar que la Ley Agraria es actualmente el ordenamiento sustantivo y adjetivo del régimen jurídico de la tierra en México, así lo confirma su artículo 1º. que señala: “la presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria.”

La Ley Agraria es un ordenamiento que consta de doscientos artículos principales, más ocho transitorios. La misma se divide en diez títulos que se cuentan así; Título Primero: “Disposiciones preliminares”, Segundo: “Del desarrollo y fomento agropecuario”, Tercero: “De los ejidos y comunidades”, Cuarto: “De la sociedades rurales”, Quinto: “De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales”, Sexto: “De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales”, Séptimo: “De la Procuraduría Agraria”, Octavo: “Del Registro Agrario

---

<sup>47</sup> Ley Agraria. Edit. SISTA, México, 2003, Pág. 7

Nacional”, Noveno: “De los terrenos baldíos y nacionales”, y Décimo: “De la Justicia Agraria”.<sup>48</sup>

Como consecuencia de la aprobación de la nueva Ley Agraria que entró en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación, se derogaron los siguientes ordenamientos:

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

Ley General de Crédito Rural.

Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina.

Ley de Fomento Agropecuario, salvo las normas sobre el Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Se derogan, asimismo, todas las demás disposiciones que se opongan a las previstas en la nueva Ley Agraria.

También, por la vía de los artículos transitorios, se determinó que: “en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley”<sup>49</sup>

Toda la legislación antes descrita nos da una idea clara y precisa de cuáles son, actualmente, los ordenamientos aplicables a nuestra materia. Las diversas reformas que el artículo 27 constitucional experimentó en el transcurso del presente siglo han transformado, desde luego, el Derecho Agrario de principios de la pasada centuria en un Derecho muy diferente con el que México, ha comenzado el nuevo milenio

---

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ley Agraria, Op. Cit. Pág. 32

**El Artículo 27 constitucional actual, dice a la letra: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.**

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por a causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de



los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la republica; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la republica y un país vecino; o cuando el limite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la republica con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. las aguas del

subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de

servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

**El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas y legaciones;**

**II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.;**

**III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.**

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

**En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será**

acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

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

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes que los enteramente necesarios para su objeto directo;

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

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero

dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

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

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

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la

titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

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

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

#### **VIII. Se declaran nulas:**

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de

común repartimiento, o de cualquier otra clase pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

**IX.** La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X a XIV Derogada. (Publicado en el diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1992).

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

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

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



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

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

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

XVI. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992).

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

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

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

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

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

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

La ley establecerá un órgano para la Procuración de Justicia Agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura,

insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.<sup>50</sup>

### **3.5 ESTADO, POLITICA AGRARIA Y SOCIEDAD**

Para hablar del Derecho y su relación con la Política Agraria, es preciso hablar también del Estado, así, de acuerdo con Hans Kelsen el estado se identifica con su Derecho, ya que dice este tratadista: "la comunidad no es otra cosa que el orden normativo regulador del comportamiento recíproco de los individuos".<sup>51</sup> En tal virtud, el Estado se compone a partir de un orden normativo, por lo que podemos explicarnos la realidad social remitiéndonos directamente al orden jurídico..

Y podemos añadir que la función del Estado es de carácter global. Y su objetivo es el de organizar la cooperación social para hacer posible el conjunto de condiciones y medios requeridos en cada circunstancia histórica para el desarrollo del ser humano. Para hacer esto el Estado debe tener un poder supremo, autónomo y soberano; y para el logro de sus objetivos el Estado requiere necesariamente del Derecho.

La relación del Estado y la política la encontramos en el hecho de que el primero es producto de la segunda, y el Estado se concibe como el marco en que se desenvuelve la política.

Para el maestro Guillermo Vazquez Alfaro "el Estado es una abstracción, no una ficción. Su origen radica en la voluntad de cada uno de sus miembros para constituir

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. Págs. de la 12 a la 16.

<sup>51</sup> García Maynes, Eduardo (traducción de). Teoría General del Derecho y del Estado; México, UNAM, 1991, pag. 217.

una comunidad política de orden superior que encamine los esfuerzos colectivos. Por ende, una política agraria confluente necesariamente en el interés nacional".<sup>32</sup>

Por lo consiguiente, la fisonomía de todo sistema político depende de las características que en cada caso adopta la relación de tres factores: el individuo, la colectividad y el Estado.

Es así como la organización política suprema guarda una estrecha relación con lo agrario, y el punto de partida de semejante vinculación lo constituye la política agraria, entendida como la serie de medidas a través de las cuales se organiza, protege y desarrolla la producción agropecuaria de un país. Y como tal, la política agraria forma parte del sistema económico-jurídico del Estado.

### **COMENTARIOS PERSONALES**

Hemos advertido de lo expuesto en este capítulo que las adiciones al Plan de Guadalupe del promulgado por Venustiano Carranza, en su calidad de jefe del ejército Constitucionalista 12 de diciembre de 1914, es el antecedente inmediato de la Ley del 6 de enero de 1915, las cuales, a su vez, son el antecedente directo del artículo 27 constitucional. Pero asimismo, advertimos que dicho artículo fue enriquecido para su elaboración con el intenso debate que se generó al interior del Congreso Constituyente, en el cual se vertieron los ideales de la Revolución Mexicana, dando como resultado una Constitución excepcional, que por primera vez en la historia contempla los derechos sociales, imponiéndole a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, sujetándola al cumplimiento de una función social señalando los medios para realizar la Justicia Social Distributiva, asegurando así nuestro desarrollo socioeconómico.

---

<sup>32</sup> Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino. En la Búsqueda de una Definición del Derecho Agrario; pág. 153

Es destacable el hecho de que con lo anterior se sientan las bases para una verdadera Reforma Agraria, y que no solo se prevé el repartimiento de tierras, con el consiguiente fin de acabar el latifundismo, y se previene también que éste no vuelva a resurgir.

Igualmente significativo resulta observar la evolución de nuestro artículo 27 constitucional, a partir de 1934, a medida que las circunstancias así lo han exigido en nuestro país, hasta observar que la situación en el campo es muy diferente en la actualidad de la que prevalecía hace casi cien años cuando se creó este artículo en comento, sin por ello querer decir que el problema agrario esté resuelto, ni mucho menos, pero sí tomar en consideración que las decisiones deberán ser muy distintas.

Especial mención merecen las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, en virtud de las cuales se reconoce que el reparto ha concluido, también establece que el ejido pierde su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible; en consecuencia, el campesino puede transferir sus derechos parcelarios. Otra novedad es que se permite el cambio de régimen ejidal al de propiedad privada, con el fin de dar una mayor movilidad a la propiedad rural. Se permite la intervención de las sociedades mercantiles e incluso de los extranjeros en el campo.

Hay que destacar la instauración de la Procuraduría Agraria, cuya función primordial es la protección de los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. También el establecimiento de los Tribunales Agrarios con el fin de hacer la Justicia Agraria más expedita, pero sobre todo para garantizar la legalidad y el Estado de derecho en el campo.

Del mismo modo es importante la tarea que tiene el Estado de dictar las medidas necesarias para el desarrollo rural, y que se puede observar en el artículo 27 constitucional, en su fracción XX, la cual señala: "El Estado promoverá las condiciones

para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”

Finalmente, la Política Agraria, entendida ésta como las estrategias o directrices que establece el Estado para el campo en un momento histórico dado, se hace presente en las citadas adiciones al Plan de Guadalupe, y dicha política se instrumentó en diversos ordenamientos, antecesores de la Ley Agraria, destacando La Ley del 6 de enero de 1915, el Código Agrario de 1934, el Código Agrario de 1940, y la ley Federal de la Reforma Agraria, expedida en 1971.

**CAPITULO**  
**CUARTO**

40-A

## **CAPITULO CUARTO**

### **PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA AGRARIA**

En el presente trabajo se ha reflexionado acerca de la Historia Agraria Mexicana, en la cual se advierten los cambios que ha tenido a lo largo de más de cinco siglos, hasta la actualidad. Mención especial merece el nacimiento de los llamados derechos sociales como fruto de los ideales de la lucha armada revolucionaria, plasmados en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917. También hemos estudiado la evolución que ha sufrido este artículo, hasta 1992, fecha en que se declaró agotado el reparto agrario y otros cambios importantes en lo que se llama la contrarreforma. Ahora corresponde que veamos algunos programas de actualidad, y analizar en ellos cuál es la Política Agraria que priva en nuestros días a través de los siguientes programas: “Programa de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000”, “PROCAMPO”, “Alianza para el Campo” y “Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y alimentación 2001-2006”

Encontramos el fundamento legal para la elaboración de los Planes y Programas, por parte del gobierno Federal, primeramente, en la Ley fundamental que es la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 25 establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.



El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios...”<sup>33</sup>

Por otra parte, el artículo 26 de nuestra Carta magna, en la parte final del segundo párrafo establece que “Habrà un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”<sup>34</sup>

También el artículo 27 constitucional haciendo referencia en materia agraria, establece en su fracción XX que: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”<sup>35</sup>

Otro ordenamiento en el cual se encuentra el fundamento de esta actividad del Estado es la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, Publicada en el D.O. el 26 de febrero de 1992, misma que establece:

---

<sup>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Ibidem.

“Artículo 3.- El Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

Artículo 4.- El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.”<sup>56</sup>

“Artículo 7.- El Ejecutivo Federal promoverá y realizara acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

Artículo 8.- En los términos que establece la ley de planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.”<sup>57</sup>

Respecto a la tarea del Estado donde planeará, conducirá, coordinará y orientará, así tenemos que la Ley de Planeación, establece:

“Artículo 1.-Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta,

---

<sup>56</sup> Ley Agraria. Op. Cit. Pág. 1

<sup>57</sup> Idem, Pág. 2

las actividades de la Administración Pública Federal; II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: I.- El fortalecimiento de la Soberanía, la Independencia y Autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad mas igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción, de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4.- Es Responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. <sup>38</sup>

#### **4.1 “PROGRAMA AGROPECUARIO Y DE DESARROLLO RURAL 1995-2000”**

En este capítulo se analizan los programas más recientes relativos al campo y su propuesta, especialmente los del gobierno anterior y un programa del actual. De éste último, aunque podría ser muy pronto para evaluar sus resultados, es importante observar las bases y los objetivos, para poder así darnos una idea de las directrices que han marcado los gobiernos recientes en lo referente el aspecto agrario en nuestro país.

Programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ley de Planeación. Edit. Porrúa, México, 2000. Págs. 1 y 2

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación., 11 de julio de 1997, Segunda Sección. Pág. 1

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece que la orientación central de la Política Agropecuaria consistirá en incrementar el ingreso neto de los productores y que para ello deberán definirse instrumentos tendientes a incrementar la productividad y a promover una mayor rentabilidad y competitividad de las actividades agropecuarias;

Nos dice este programa, publicado en el Diario Oficial el 11 de julio de 1997, que el campo es pilar del Desarrollo Nacional, por lo que con apoyos directos se promoverá la capitalización y rentabilidad de las unidades productivas y el desarrollo tecnológico, impulsando nuevas tecnologías acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado;

En la parte correspondiente al considerando, se nos dice que para la elaboración del Programa se tomó en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, a través de Foros de Consulta Popular para la integración del Plan y para este Programa se tomaron en cuenta, principalmente, los de Desarrollo Agrícola, Desarrollo Pecuario y Desarrollo Rural.

#### **Ojetivos del programa**

1.-Incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural con acciones de fomento productivo;

2.-Aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico, con un uso racional de los recursos naturales;

3.-Contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, mediante el abasto de productos básicos agropecuarios, y

4.-Coadyuvar a superar el déficit estructural de la balanza comercial agropecuaria

El Programa se divide en ocho apartados que son:

**I.-Diagnóstico**

**II.-El entorno externo del sector agropecuario**

**III.-Objetivos**

**IV.-Estrategia y líneas de acción**

**V.-Programas seleccionados**

**VI.-Desarrollo rural**

**VII.-Comercialización y precios**

**VIII.-Coordinación y seguimiento**

Para la ejecución del Programa corresponde a la Federación la formulación de políticas nacionales, la evaluación, la supervisión, las sanidades y la conducción de programas especiales; a los Estados compete la planeación estatal y la ejecución de programas con recursos federales y estatales.

En este Programa la definición de la Política Agropecuaria parte de una concepción del desarrollo en la que se consideran como pilares el incremento de la productividad, el aumento de la rentabilidad y el fomento a la competitividad internacional.

Se reconoce la importancia fundamental del campo para el desarrollo integral de México y también se acepta que es un sector de grandes rezagos que deben ser superados y de injusticias que deben corregirse.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y las entidades del sector agropecuario y de desarrollo rural elaborarán sus correspondientes programas anuales.

## **CONTENIDO DEL PROGRAMA**

**Presentación**

- I. Diagnóstico
- II. El entorno externo del sector agropecuario
- III. Objetivos
- IV. Estrategia y líneas de acción
- V. Programas seleccionados

Agricultura

- 1. Procampo
  - 2. Tecnificación de Riego
  - 3. Mecanización
  - 4. Kilo por Kilo
  - 5. Oleaginosas
  - 6. Hule
  - 7. Café
  - 8. Plátano
  - 9. Azúcar
- VI. Desarrollo rural
  - VII. Comercialización de precios
  - VIII. Coordinación y seguimiento

Sirve de base para el presente programa el siguiente diagnóstico:

En el campo viven un poco más de 23 millones de habitantes (se considera como población rural a la que habita en localidades de menos de 2,500 habitantes), equivalente al 30% de la población nacional, en un claro desequilibrio entre población y el suelo agrícola, pues el índice promedio anual es de una hectárea de cultivo por persona, en tanto que este indicador en Estados Unidos de América es de 25.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo de 1995, la población dedicada a las actividades agropecuarias (productores y trabajadores) en las zonas rurales se estimó en 9.7 millones de personas, de las cuales el 33% disponía de tierras, el 9% eran productores sin predios y el 58% trabajadores del campo 24 % remunerados y 34% sin pago.

Persisten en la población rural altas tasas de natalidad y flujos de migración que mantienen con poca variación el volumen de la misma asentada en el campo.

Sin embargo un alto porcentaje del personal empleado en el campo es de adultos de edad avanzada. El 50% no está en edad de trabajar, en tanto que de la población ocupada, el 39% son trabajadores de más de 40 años. El segmento que oscila entre los 15 y los 39 años es el que aporta más emigrantes a las zonas urbanas y al extranjero, o sea el más productivo.

De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994, los habitantes de zonas rurales reciben en promedio por vivienda menos del 40% del ingreso que perciben los de las zonas urbanas.

Según la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicada en 1993, la población rural en condiciones de pobreza extrema representaba en 1992 cerca de las dos terceras partes del total de ésta en México, con 8.8 millones. Esta cifra es superior en 2.1 millones a la registrada 8 años antes.

### **Producción**

En 1994, la actividad agropecuaria generó el 6.6% del producto Interno Bruto (PIB), en tanto que la información censal de 1990 asigna a esta actividad el 23% de la Población Económicamente Activa (PEA). Esto da cuenta del muy bajo nivel de



productividad e ingreso de la población rural, la cual presenta, además, profundas disparidades al interior del sector.

Después de presentar un notable crecimiento del orden del 7% anual entre 1940 y 1965, la producción agropecuaria se desaceleró drásticamente durante los siguientes 30 años, al expandirse a un ritmo anual de sólo 1.8%, inferior a la tasa de aumento de la población (2.7%)

En el período 1984-1994 se observa una situación de franco estancamiento que llevó a una creciente dependencia de importaciones. En 1995, con el impacto de graves sequías, la tendencia de largo plazo se acentuó registrándose una reducción de 3.8% en el PIB del sector, a precios de 1980.

La etapa de auge de la producción agropecuaria se explica fundamentalmente por el impacto de la Reforma Agraria, precios relativos favorables en un marco de alza continua en el ingreso real de la población y una política activa de construcción de infraestructura rural.

Los factores que han influido en el desfavorable desempeño del sector son:

- Desaceleración de la apertura de tierras al cultivo.
- Progresiva degradación de suelos agrícolas.
- Descapitalización, resultado de una rentabilidad insuficiente e incierta.
- Agotamiento y distorsiones de una política de fomento al campo, la cual se ha mostrado ineficaz para alentar la inversión privada, usar racionalmente los recursos naturales y difundir sus beneficios.
- Limitada propagación de adelantos tecnológicos con una población en su mayoría poco preparada para aplicarlos.
- Inadecuada y rígida estructura productiva con respecto a la vocación de las tierras y las posibilidades del mercado.

- **Fraccionamiento excesivo de la tenencia de la tierra y de su explotación que impone límites a la inversión e incorporación de mejores tecnologías.**
- **Insuficiente desarrollo y desarticulación de los mercados locales y regionales sin el estímulo de condiciones adecuadas de competencia.**

En este Programa sectorial de mediano plazo denominado **PROGRAMA Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000** se hace un diagnóstico profundo de las grandes carencias que existen el agro mexicano, así como de las causas, y se propone una Política Agraria de tendencia neoliberal, ya que se continúa con la misma línea del Gobierno anterior, en el cual se dieron las reformas al artículo 27 constitucional. Por lo tanto, con base en la legislación vigente, este programa está basado en el aumento de la rentabilidad, el fomento y la competitividad, como pilares para alcanzar el desarrollo integral en el campo.

#### **4.1.1 EL ENTORNO EXTERNO DEL SECTOR AGROPECUARIO**

El entorno externo que enfrenta el sector y que se estima prevalecerá durante los próximos años es significativamente distinto al que se observó en décadas anteriores. Han ocurrido cambios importantes en la estructura de los mercados mundiales derivados de transformaciones en la estructura productiva, en su distribución geográfica y en la composición del consumo, así como modificaciones en las políticas agropecuarias.

El sector agropecuario mexicano se encuentra cada vez más integrado al mercado internacional. El nuevo entorno internacional plantea nuevos retos y obliga a replantear estrategias seguidas hasta ahora para garantizar el abasto de productos agropecuarios a toda la población y conseguir una inserción eficiente en el mercado mundial.

La evolución del mercado mundial es referencia obligada para la definición de políticas y acciones dirigidas a promover el desarrollo del sector agropecuario del país. Se requiere mantener un ejercicio permanente de análisis y seguimiento de las tendencias generales del comercio internacional de los productos agropecuarios que permita aprovechar las oportunidades de mercado y actuar a tiempo para evitar o enfrentar de manera eficiente problemas derivados del mismo.

En términos generales, señala el Programa, la demanda de productos agropecuarios, en los países en desarrollo ha crecido a ritmos mayores que los de la producción, en tanto que en los países desarrollados, el consumo de alimentos crece a ritmos moderados, similares al crecimiento poblacional.

Las tendencias referidas del mercado mundial de alimentos plantea riesgos importantes para nuestro país, a la vez que abre amplias oportunidades de desarrollo al sector agropecuario.

En primer lugar, el comportamiento de los mercados de granos y oleaginosas hacen prever en el mediano plazo un equilibrio precario de producción y demanda, con alta vulnerabilidad a problemas derivados de condiciones climatológicas desfavorables y a prácticas comerciales especulativas, que podrían derivar en situaciones de escasez que se traducirían para México, de mantener sus condiciones actuales de baja producción, en fuertes presiones financieras y en riesgos de desabasto con graves efectos sociales.

Por otro lado, tienden a cobrar creciente significación los aspectos diversos relacionados con la sustentabilidad de la producción y la calidad de los productos. Ya no sólo importa cuánto producir sino qué producir, y en qué condiciones de preservación de los equilibrios ecológicos.

Respecto a las oportunidades que ofrece el mercado mundial, México se encuentra en una posición muy favorable para aprovechar los cambios que están operando en los patrones de consumo. Las condiciones agroclimáticas de nuestro país son ventajosas para posicionarse como proveedor importante de hortalizas, frutas y productos tropicales y subtropicales.

La membresía de México a organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y especialmente su participación en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), le dan ventajas para la colocación de diferentes productos. Las negociaciones comerciales en curso, señaladamente las que se llevan a cabo con la Unión Europea, ampliarán las posibilidades de exportación.

#### **4.1.2 ESTRATEGIA Y LINEAS DE ACCION**

Para lograr los objetivos que se han trazado, el sector agropecuario habrá de retomar un proceso autosostenido de crecimiento recuperando su rentabilidad y competitividad. Esta es la base en la que se sustentarán mayores ingresos para los campesinos y para conseguir una mejor posición frente al exterior:

Por lo consiguiente, la rentabilidad y competitividad del campo mexicano se procurará por diversos caminos a seguir:

- Aumentando la productividad, con la introducción a gran escala de tecnologías probadas en un amplio esfuerzo de capacitación y asistencia técnica, alentando la mecanización y la aplicación de mejores insumos.
- Con esquemas de precios liberados que no carguen al productor los subsidios que se destinan al consumo urbano.

- Con mayor acceso al crédito, en condiciones competitivas de oportunidad y costo y esquemas adecuados a las condiciones específicas del sector.
- Reordenando y desarrollando los mercados agropecuarios, en donde los particulares asuman con eficiencia y sin distorsiones los espacios que ocupaba el sector público.
- Modificando la estructura productiva para ajustarla a las exigencias de los mercados, con productos y actividades más rentables y que correspondan a la vocación natural de cada región.
- Los apoyos de la política agropecuaria se orientarán preferentemente a la inversión, con políticas diferenciadas que consideren las condiciones y posibilidades de cada segmento de productores, las potencialidades de cada región y las características de cada producto o especie.
- Líneas de Acción.
- Transferencia de Tecnología.
- Se realizará un importante esfuerzo en investigación, pero sobre todo en adaptación propagación de tecnologías que dentro del propio país y en otras naciones han tenido éxito.
- Capitalización.
- La capitalización del sector en los regiones que tengan el mayor impacto posible en la producción y en la productividad y el más amplio beneficio social,
- Reconversión Productiva.
- Capacitación y Organización.
- Reordenación y Desarrollo de Mercados.
- Inserción Eficiente en los Mercados Internacionales.
- Apoyo a Zonas Marginadas con Potencial Productivo.

- **Fortalecimiento del Marco Normativo del Sector.**
- **Federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.**
- **Programas específicos.**
- **PROCAMPO**, uno de los instrumentos más importantes del sector, cuyos propósitos se amplían para contribuir a reactivar la producción ; a promover la reconversión productiva y capitalización, y a fomentar el uso racional de recursos naturales y la incorporación de mejores insumos semillas.

#### **4.2 PROGRAMAS SELECCIONADOS**

Así también existen diversos programas de apoyo al campesino como Política Agraria del Gobierno Federal, para así, lograr una Justicia Social y equilibrio en el agro, tales programas son PROCAMPO, Programa del Sector Agrario 1995-2000, Alianza para el Campo, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006:

##### **4.2.1 PROCAMPO**

Objetivos

- En 1995, la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario le otorgó a PROCAMPO una importancia fundamental como instrumento estratégico de la política sectorial en el mediano plazo, ajustándolo y reorientándolo para reforzar sus efectos mediante una mejor articulación con los demás programas establecidos en la Alianza para el Campo. De acuerdo con ello, los objetivos que asume PROCAMPO son los siguientes.
- Apoyar el ingreso de los productores agrícolas, principalmente de los no comerciales (de subsistencia);
- Fomentar la reconversión productiva;

- Apoyar la capitalización del campo y su desarrollo tecnológico;
- Compensar a los productores nacionales por los subsidios otorgados a productores agrícolas en otros países, por parte de sus autoridades;
- Apoyar el equilibrio ecológico , principalmente en la recuperación y conservación de bosques y selvas para el desarrollo sustentable;

Su Duración del Programa PROCAMPO será de quince años a partir de 1994 , periodo considerado adecuado para otorgar a los productores un marco de política sectorial de certidumbre para avanzar en su transformación productiva.

Así también su meta consiste en que la superficie elegible que cumpla con la normatividad establecida , la cual en el periodo que ha tenido de operación el Programa ha sido hasta de 14.2 millones de hectáreas anuales

#### **4.2.2 PROGRAMA DEL SECTOR AGRARIO 1995-2000**

El 6 de enero de 1992, se publican las reformas al artículo 27 constitucional y el 26 de febrero la Ley reglamentaria. La Constitución Política asigna al Estado la responsabilidad de organizar un sistema nacional de planeación, que se concreta en un “Plan Nacional de Desarrollo” el que respecto de nuestra materia se reflejó en un “Programa del Sector Agrario 1995-2000”, mismo que reconoce que las reformas constitucionales y legales regulan una nueva realidad:

1°.- Que el reparto agrario es finito;

2°.-Que el campo está cada vez más empobrecido,

3°.-Que uno de cada tres mexicanos vive en el agro;

4°.-Que esta situación debe aliviarse y revertirse mediante procedimientos democráticos que otorguen al campesino Libertad y Justicia.

Agrega el programa publicado en el Diario oficial de la Federación el 10 de enero de 1996, que la reforma agraria del siglo XX revirtió una concentración insultante de la tierra, creando la propiedad social, la ejidal, reconociendo la comunal y estableciendo la propiedad privada.

En el Programa del Sector Agrario 1995-2000 se reconoció la existencia de un rezago agrario cuya tramitación debía concluirse para turnarla a los Tribunales Agrarios a fin de culminar en una resolución definitiva. El rezago se componía en 1997 de 6,473 expedientes.

Este programa sectorial propone como objetivos de política agraria los siguientes:

- a) Otorgar certidumbre jurídica a la propiedad rural.
- b) Impartir Justicia Agraria.
- c) Desarrollar los núcleos campesinos.
- d) Modernizar los instrumentos administrativos.

Para lograrlo concibió los siguientes programas:

- 1.- Conclusión de rezago.
- 2.- Procurar e impartir Justicia a través de procedimientos de conciliación, arbitraje o Juicio Agrario.
- 3.- Ordenar y regular la propiedad rural, mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de solares Urbanos (PROCEDE).
- 4.- Promoción del desarrollo agrario, intensificando la capacitación y organización de los núcleos, estableciendo los Consejos Agrarios Estatales y creando los recursos para el desarrollo.
- 5.- Modernización institucional.



Se declara que la Reforma Agraria agotó su proceso de reparto y se transforma en un instrumento de fomento.

Así también se reconoce que el sector solo contribuye con un 7.2% al P.I.B., o sea el 50% de lo que aportaba en 1960

#### **4.2.3 ALIANZA PARA EL CAMPO**

Los programas de Alianza para el Campo forman parte de la estrategia del Gobierno Federal, en el marco del federalismo, que otorga recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales, en un esquema de participación co-responsable entre los tres niveles de gobierno y los productores, para la determinación de las prioridades del sector a nivel regional y estatal, la definición de programas de aportación y manejo de los recursos públicos.

El objetivo general de este programa es impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo, considerando para el logro de dicho objetivo la aplicación de cuatro líneas estratégicas: a) el desarrollo de cadenas productivas, b) el desarrollo de territorios regionales, c) la promoción a grupos prioritarios, y d) la atención a factores críticos como suelo y agua entre otros.

Por lo consiguiente, el objetivo del programa, conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su artículo 2º. “son sujetos los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes.

Por otro lado, el Decreto del Presupuesto de Egresos establece en lo particular, que se deberá privilegiar a la población de menores ingresos.

Las características de los apoyos consisten en recursos federales que se asignan a los programas de la Alianza, y son subsidios complementarios a las inversiones de los productores rurales y grupos prioritarios; dirigidos a la población objetivo de los programas, transparentes y temporales; y con mecanismos de programación, seguimiento, supervisión y evaluación.

Criterios de selección. Para los programas de "ejecución federalizada" a los gobiernos de los estados, los beneficiarios solicitantes de los programas deberán presentar una solicitud en las ventanillas registradas por los gobiernos de los estados, que se ubican. Este programa actualmente se encuentra vigente.

#### **4.2.4 PROGRAMA SECTORIAL DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION 2001-2006.<sup>60</sup>**

El fundamento legal de este programa se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y es el que corresponde al actual Gobierno.

#### **INDICE**

##### **Introducción**

##### **Fundamento Jurídico**

##### **Dónde estamos?**

##### **1 Análisis del Sector**

##### **1.1 el entorno**

##### **1.2 El sector rural**

---

<sup>60</sup> PROGRAMA SECTORIAL DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION 2001-2006.

Primera edición 2001

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. SAGARPA.

**1.2.1 situación de la pesca y la acuicultura**

**1.2.2 situación de la actividad agrícola**

**1.2.3 Situación de la actividad pecuaria**

**1.3 Estructuras de apoyo**

**1.3.1 Investigación, sanidad, calidad e inocuidad**

**1.3.2 financiamiento y aseguramiento al sector**

**1.3.3 Mercado y comercio de productos agropecuarios y pesqueros**

## **2 EL DESAFÍO DEL SECTOR**

**2.1 Visión y misión**

**2.2 Política sectorial**

**2.2.1 Desarrollo de zonas rurales marginadas**

**2.2.2 Desarrollo rural con enfoque territorial**

**2.2.3 Políticas diferenciadas**

**2.2.4 Impulso a las cadenas productivas**

**2.2.5 Fortalecimiento al federalismo**

**2.2.6 Vinculación de programas y acciones institucionales**

**2.2.7 Certidumbre y seguridad jurídica**

**2.2.8 Participación con organizaciones sociales**

**2.2.9 Diversificación y reconversión productiva**

**2.2.10 Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad: los servicios ambientales.**

## **COMO VAMOS A LOGRARLO?**

### **4 PROGRAMA AGRÍCOLA**

**4.1 Impulso al desarrollo rural**

#### **4.2 Desarrollo rural sustentable**

#### **4.3 fomento a la productividad**

### **6 PROGRAMAS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN**

#### **6.1.2 Productos agrícolas**

#### **6.3 Financiamiento al sector rural**

#### **6.4 Comercialización y mercado de los productos agropecuarios, acuícolas y pesqueros**

##### **6.4.2 El mercado de productos agroalimentarios en México**

#### **ANEXO 1 Estructura orgánica propuesta**

#### **ANEXO 2 Formatos de información básica de objetivos (FIBOS)**

#### **ANEXO 3 Matriz de relación objetivos SAGARPA**

La política de desarrollo rural integral y fomento agropecuario y pesquero, no es ajena a un conjunto de factores exógenos que invariablemente han sido soslayados en las políticas sectoriales. Los procesos de apertura comercial y globalización iniciados en la década de los 1980; las profundas reformas estructurales a la economía; las modificaciones al marco jurídico que incide en el medio rural; la profundización de la democracia en la vida nacional; el creciente protagonismo de la sociedad rural; la persistencia de la pobreza extrema en el campo mexicano y la importancia que para todo el país tiene la preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, constituyen una serie de factores que obligadamente deben ser considerados en la política sectorial.

El proceso de globalización y apertura comercial significa un conjunto de retos, de oportunidades y de desarrollo potencial que deben ser considerados en las políticas

públicas para promover nuestras fortalezas y atender nuestras asimetrías. Solo así se podrá proteger racionalmente el mercado interno y aprovechar las oportunidades del exterior.

Las reformas al marco jurídico, específicamente al artículo 27 constitucional, el decreto vigente sobre apoyos al campo en materia de subsidios y las nuevas leyes Agraria y de Aguas y Bosques, configuran un contexto normativo que no ha acreditado todos sus propósitos ni es suficiente para garantizar certidumbre y visión de futuro a una política de desarrollo rural integral, sustentable, participativa e incluyente.

Para revertir la situación del campo, se necesitan políticas públicas que optimicen el dinero de los contribuyentes y tengan mayor impacto socioeconómico y productivo en la población y el territorio rural.

La pobreza rural es causa y efecto del bajo desempeño de la estructura socio-productiva del sector, por lo que se requiere de políticas públicas que rebasen el ámbito de fomento a la producción primaria y arriben al desarrollo rural integral, con una visión compartida de los tres órdenes de gobierno y con la participación incluyente y comprometida de los actores sociales.

En el sector rural habita cerca del 25% de la población nacional, asentada en poco más de 190,000 localidades con menos de 2,500 habitantes, hecho que deriva en dispersión poblacional, fuertes deficiencias en infraestructura económica básica y servicios sociales, lo que dificulta y encarece la gestión económica de sus unidades de producción y el acceso a los servicios indispensables.

A ello se suman mercados defectuosos que elevan los costos de transacción de la economía rural muy por arriba de la economía urbana. Los costos de gestión, distribución y comercialización de la producción rural demeritan la productividad lograda en la unidad de producción.

Por lo consiguiente, la estructura laboral del sector revela que más de 50 % de su población ocupada la constituyen personas sintiera en un mercado laboral precario, de ocupación estacional, bajas prestaciones sociales y mano de obra no calificada.

En cuanto al ingreso, el valor promedio agregado del sector por persona ocupada muestra que las remuneraciones al trabajo son cuatro veces menores al de otras actividades económicas. Por otra parte, el peso específico del ingreso agropecuario en el ingreso total de los productores se reduce en función del tamaño de la unidad de producción: para productores con menos de 2 hectáreas, el ingreso no agropecuario promedio es de 70 por ciento. Estos productores son sin duda jornaleros, migrantes, artesanos y comerciantes, además de campesinos.

Es evidente que la agricultura mexicana por sus condiciones de clima y cercanía al mercado consumidor mas importante de la economía mundial, tiene enormes ventajas comparativas frente a otras regiones agropecuarias del mundo; sin embargo, esto no es suficiente para competir con aquellas que disponen de abundantes recursos económicos y de alta tecnología.

Por otra parte, también es cierto que en atención a su historia reciente, nuestro sector rural ha sufrido cambios drásticos, por lo que una ley o principio que fue aplicable en una época, en otra ya no lo es. Es así que nuestras leyes e instituciones relativas al campo se han transformado drásticamente al ritmo que lo ha hecho la realidad, es por ello que en el presente capitulo, encontramos ya con ordenamientos que hablan de un desarrollo integral del campo mexicano, desde un punto de vista global, pues ya no es posible retraerse a la influencia del mercado internacional, sea esta buena o mala, más bien se deben crear instrumentos que hagan posible la competitividad en un marco de igualdad de oportunidades. Esto sólo es posible mediante la intervención del

Estado a través de su dirección en el agro sin dejar nuestra economía rural en desarrollo al libre juego de las fuerzas económicas.

### **COMENTARIOS PERSONALES**

Con el análisis del contenido del presente capítulo podemos dilucidar que la Política Agraria en nuestro país, a diferencia de lo que sucedía apenas hace diez años, antes de las reformas, cuando aún existía el reparto agrario, busca el desarrollo integral del campo, tendiente a una mayor producción para una mejor distribución de la riqueza. Lo que se mantiene es la demanda recurrente de Justicia para los campesinos, que forman la gran mayoría siempre en espera de mejores oportunidades de una vida digna.

Por lo tanto los programas Procampo, Programa del Sector Agrario 1995-2000, Alianza para el Campo y el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, forman parte de las acciones concretas gubernamentales para llevar a la práctica las modificaciones al artículo 27 constitucional, las cuales establecen nuevos objetivos y programación de la actual Política Agraria.

La tenencia de la tierra lleva implícito el compromiso de producir los alimentos necesarios para la población, hoy en día el gasto de divisas en la adquisición de alimentos se ha vuelto mecanismo de dependencia y presión por parte de las grandes potencias y conlleva la dificultad de preservar el dominio del territorio y la autonomía alimentaria.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

**PRIMERA.**-La Política Agraria, como la entendemos en nuestros días, no fue propiamente aplicada en nuestro país en la época precolonial, existiendo una organización claramente definida. Habían tierras para el uso común y para uso particular. Con la Conquista de los españoles, se dieron nuevas formas de tenencia de la tierra, fomentando la colonización, con grandes propiedades de terreno rural en pocas manos; en la época Independiente existieron latifundios, fundamentalmente por la Iglesia. Con el Movimiento de Reforma se aplicó una política liberal desapoderando a la Iglesia. Posteriormente se da la Revolución Mexicana como consecuencia de la hacienda, por la concentración de tierra en pocas manos, dando nacimiento así a la Constitución Política de 1917, conteniendo los Derechos Sociales, entre los cuales destaca la tenencia de la tierra con un carácter social en su artículo 27 Constitucional. Se conforma una Política Agraria hasta el siglo XX cuando, por nuestra carta magna de 1917. Es hasta 1992 con sus reformas al 27, donde se aplica una política neoliberal permitiendo cambiar el ejido de régimen de propiedad social a propiedad privada.

**SEGUNDA.**-La Política Agraria es toda la serie de actos que realiza el Estado para mantener el equilibrio entre todos los factores de la producción en el campo, para una mejor distribución de la riqueza.

**TERCERA.**-El artículo 27 constitucional tiene como antecedente directo la Ley del 6 de enero de 1915 por Venustiano Carranza, donde se plasman los planes e ideales de la Revolución Mexicana, dando como resultado los derechos sociales del agro, que ha tenido nuestro país, los que han sido aplicados en el transcurso del tiempo, mediante la Política Agraria.



En su aplicación la Política Agraria ha tenido diferentes matices que van del reparto de tierra el cual se da a gran escala en la época del General Lázaro Cárdenas, a la terminación del reparto agrario en 1992, siendo Presidente el Lic. Carlos Salinas de Gortari, y hasta la actualidad, con una Reforma Agraria Integral.

**CUARTA.-** Existen programas estatales destinados a fomentar y apoyar el agro mexicano, tales como Procampo, el Programa del Sector Agrario 1995-2000, Alianza para el Campo y el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, sin embargo, éstos seguirán siendo insuficientes, mostrando rezagos y emigrando los campesinos a las ciudades o al extranjero, mientras prevalezcan los problemas tales como el latifundismo, tenencia de la tierra, corrupción, o el clientelismo político, al igual los factores externos como el tipo de integración de nuestra Agricultura en la Economía Internacional. Siendo el Estado la única fuerza capaz de corregir dicha problemática a través de una Reforma Agraria Integral.

**QUINTA.-** El desajuste en la realidad social de nuestro país por medio de los factores económicos políticos y sociales representa una problemática que tenderá a resolver la Política Agraria por el Estado a través de sus planes y programas para un mejor desarrollo rural.

**SEXTA.-** Por todo lo anterior, se considera que la solución al problema en la Política Agraria, es tarea fundamental del Estado, toda vez que uno de los problemas agrarios de México está fundamentalmente determinado por la nueva división del trabajo a nivel internacional y por el tipo de vinculación con el mercado mundial, así como por diversos factores internos ya mencionados, siendo así también el único poder capaz de modificar la leyes, la vinculación de la agricultura mexicana con el sistema económico internacional y la posición de México en la división internacional del trabajo.

**SEPTIMA.-**Para aumentar el empleo en el campo, el concepto de productividad debe cambiar, ya que ésta en las empresas individuales milita en contra del empleo, puesto que su finalidad es sustituir a la mano de obra del campesino por el capital.

**OCTAVA.-**Para una mejor aplicación de la Política Agraria en la producción y comercialización, es necesario considerar fundamentalmente: una reconversión de la producción agrícola, organizar a los campesinos para la producción, establecer un Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y la regulación de los precios por el Estado.

**NOVENA.-**Las funciones del Estado deben de ampliarse en el sector económico agrícola para romper los círculos viciosos que están atorando y hundiendo el desarrollo y el nivel de vida en el campo.

**DECIMA.-**Es para el Estado irrenunciable su obligación de ser rector de la economía y por lo consiguiente, no puede dejar al campo en el libre juego de las fuerzas económicas, sino debe actuar promoviendo leyes más acordes con la realidad y función social del agro.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BARTRA, Roger.** Estructura Agraria Y Clases Sociales En México. Ed. ERA. 1995.
- CHAVEZ Padrón, Martha.** El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, México, 1999
- D.COE, Michael.** Los Mayas, Incógnitas y Realidades; Ed. Diana, México, 1996
- DE IBARROLA, Antonio.** Derecho Agrario; Ed. Porrúa, México, 1983
- GARCIA Maynes Eduardo.** Teoría General del Derecho y del Estado; traducción de México, UNAM, 1991, pag. 217.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** Elementos De Derecho Procesal Agrario. Porrúa. 1993
- GILLY, Adolfo.** La Revolución Interrumpida. Ed. El Caballito, México, 1982, pág. 23.
- GUTELMAN, Michel.** Capitalismo y Reforma Agraria. Editorial ERA.
- LUNA Arroyo, Antonio.** Derecho Agrario Mexicano. 1ª. Ed. Porrúa México, 1975
- MAGAÑA, Gildardo.** Emiliano Zapata y el Agrarismo en México. T. II México, 1951
- MEDINA Cervantes, José Ramón.** Derecho Agrario. Ed. Harla, México, 1987
- MENDIETA y Núñez, Lucio.** El Problema Agrario de México; Porrúa, México, 1989.
- MANZANILLA Schaffer, Victor.** Reforma Agraria Mexicana, 2ª. Ed. Porrúa, Mex. 1977, pág. 119
- LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.** Derechos del Pueblo Mexicano. T. IV 5ª. Ed. México 2000
- MORA Donato, Cecilia Judith.** Op. Cit|BARRA Mendivil, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. El colegio de Sonora, México, 1989
- RODRÍGUEZ RIVERA, Isaías.** El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Editorial Mc Graw Hill. 1995.

VAZQUEZ Alfaro, Guillermo Gabino, **Derecho Agrario Mexicano, Memoria del Diplomado de Derecho Agrario**, Ed. Pac. México, 1997, Pág. 596.

VAZQUEZ Alfaro, Guillermo Gabino. **En la Búsqueda de una definición del Derecho DCICIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XXII. Ed. An calo, Argentina, 1964

REVOLUCION MEXICANA, Crónica Ilustrada. México, 1968, Edit. Publex, S.A

#### HEMEROGRAFIA

La jornada del Campo, 28 de abril de 1999

Revista Proceso 9 de enero de 1984 y 10 de enero de 1983

#### LEGISLACION

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ALCO, edición 2002, México.

Ley Agraria. Edit. SISTA, México, 2003.

#### OTRAS PUBLICACIONES

Diario Oficial de la Federación

**PROGRAMA SECTORIAL DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION 2001-2006.**

Primera edición 2001

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

SAGARPA.