



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"



"ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL ARTÍCULO 130  
DE LA LEY AGRARIA"

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
PRESENTA:  
**FÉLIX HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

ASESOR: LIC. ALIVAR HERNÁNDEZ RAMÍREZ



ACATLÁN, MÉXICO

MARZO 2004



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

**DEDICATORIAS**

FE: Felix Hernández  
Ramírez

FECHA: 19 febrero 2004

FIRMA: [Firma]

**A Dios:**

A QUIEN LE AGRADEZCO INFINITAMENTE  
POR TODO LO QUE ME HA BRINDADO EN  
LA VIDA.

**A MI MADRE:**

CON INMENSO AMOR Y SINCERO  
AGRADECIMIENTO, POR HABERME DADO  
LA VIDA, EJEMPLO DE RECTITUD, FIRMEZA  
Y HONRADEZ Y POR EL APOYO BRINDADO  
EN CADA ETAPA DE MI VIDA.

**A Mis HIJOS JAZMÍN E. Y ERICK URIEL:**

CON AMOR Y TERNURA POR SER LA  
RAZÓN DE MI VIDA, ESFUERZO Y  
DEDICACIÓN.

**A MI ESPOSO:**

CON AMOR, POR QUE GRACIAS A ÉL, HE  
COMPRENDIDO QUE DEBO ESFORZARME,

**A Mis HERMANOS Y HERMANAS:**

QUE EN TODO MOMENTO HE CONTADO  
INCONDICIONALMENTE CON SU APOYO Y  
COMPRENSIÓN.

**A Mis AMIGOS, VERO Y GABRIEL:**

POR SU VALIOSA Y SINCERA AMISTAD Y  
POR EL APOYO QUE ME BRINDARON EN LA  
ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO,  
GRACIAS.

**A Todos Mis AMIGOS:**

QUE EN TODO MOMENTO ME HAN  
APOYADO E IMPULSADO A SEGUIR  
ADELANTE, GRACIAS POR SU AMISTAD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO, A MI  
INOLVIDABLE ESCUELA NACIONAL DE  
ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN" Y  
A SUS ILUSTRES MAESTROS:

QUE HACEN POSIBLE NUESTRA  
FORMACIÓN PROFESIONAL, CON AFECTO  
Y AGRADECIMIENTO.

A MI ASESOR, LICENCIADO ALIVAR  
HERNÁNDEZ RAMÍREZ:

POR BRINDARME SU VALIOSO APOYO,  
TIEMPO Y COLABORACIÓN PARA  
REALIZAR EL PRESENTE TRABAJO, CON  
SINCERO AFECTO Y AGRADECIMIENTO.

AL HONORABLE SINODO:

A QUIENES AGRADEZCO SUS  
ATENCIONES, MERECEDORES DE MI  
ADMIRACIÓN Y RESPETO, POR SU  
TRAYECTORIA PROFESIONAL.

# ÍNDICE

<i>TEMA</i>	<i>PAG.</i>
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DOCTRINARIOS DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO.	1
1.1. El Derecho Agrario	1
1.1.1. Concepto	1
1.1.2. Naturaleza jurídica	8
1.1.3. Fuentes	11
1.1.4. Relación con otras ramas del Derecho	14
1.2. Reseña histórica del Derecho Agrario en México	17
1.2.1. Época precortesiana	18
1.2.2. La Colonia	21
1.2.3. México Independiente	24
1.2.4. La Reforma	26
1.2.5. El Porfiriato	27
1.2.6. Etapa revolucionaria	29
1.2.7. México contemporáneo	36
1.3. Transformaciones agrarias en el marco del proceso de globalización económica	43
CAPÍTULO 2. EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO: INNOVACIONES EN CUANTO A LA TENENCIA Y LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA.	45
2.1. El Decreto de Reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992	45
2.1.1. Contexto de las reformas	45
2.1.2. Exposición de motivos	51
2.1.3. Principales aspectos reformados: el fin del reparto agrario	52
2.2. La Ley Agraria	58
2.2.1. Proceso legislativo y exposición de motivos	58
2.2.2. Principios introducidos en relación a la tenencia y la explotación de la tierra	59
2.3. Distintas posturas doctrinarias respecto a la introducción del principio de dominio pleno de las tierras	73

CAPÍTULO 3. EL ARTÍCULO 130 DE LA LEY AGRARIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LA EXPLOTACIÓN DEL CAMPO MEXICANO.	76
3.1. La premisa política de “capitalizar” el campo mexicano	76
3.2. Formas de asociación de productores previstas por la Ley Agraria	85
3.3. Las sociedades civiles y mercantiles previstas en la ley Agraria	89
3.4. Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales	93
3.4.1. Ampliación de su concepto	93
3.4.2. Normas para su constitución y funcionamiento	94
3.4.3. El haber social: problemática en torno a las <i>acciones T</i>	97
3.4.4. Participación de los extranjeros según el artículo 130 de la Ley Agraria	99
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN ACTUAL DE PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN EL CAMPO MEXICANO.	103
4.1. Perfil de la participación de extranjeros en el campo mexicano a diez años de vigencia de la Ley Agraria.	103
4.2. Propuestas de reformas legislativas	110
4.2.1. Justificación formal	110
4.2.2. Artículo 27, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	112
4.2.3. Artículo 130 de la Ley Agraria	113
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	120

## INTRODUCCIÓN

Desde los orígenes de nuestra legislación agraria (cuyo primer hito lo representa el Decreto que en la materia expidió Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 6 de enero de 1915), ésta adoptó una serie de principios que tutelaban los intereses de los campesinos mexicanos, cuya participación en la justa revolucionaria de 1910 fue trascendental. Estos principios, que en su conjunto consolidaron las bases de la **propiedad social de la tierra**, cobraron un status constitucional en la Carta Magna de 1917: los debates legislativos en torno a la tenencia de la tierra tuvieron como ideas torales, tanto la eliminación de la actividad latifundista que tanto había mermado las condiciones de vida de la clase campesina, como el reparto equitativo de las tierras a quienes las trabajasen.

La consecución de las anteriores premisas requería, desde luego, el despliegue de una gran cantidad de medidas que tuvieron su punto de convergencia, precisamente en el Derecho Agrario. El artículo 27 de la Carta Magna, otorgaba los lineamientos rectores elementales para el reparto y la restitución agraria, preveía los mecanismos para secularizar las tierras otrora propiedad de las congregaciones religiosas y establecía una serie de restricciones a la tenencia de la tierra rústica que tenían por objeto proteger los intereses, así de los campesinos ejidatarios y comuneros, como de los pequeños propietarios. En este sentido, destacó la prohibición de que las sociedades mercantiles, por acciones adquiriesen, poseyesen o administrasen fincas rústicas (art. 27 fracción

IV del texto original del art. 27 Constitucional), disposición que, desde luego se hacía extensiva a los extranjeros.

Puede, *a grosso modo*, afirmarse que las restricciones impuestas a las sociedades mercantiles, mexicanas y extranjeras respecto a la tenencia de las fincas rústicas, respondió a la necesidad histórica de evitar la formación de latifundios a lo largo y ancho del territorio nacional ya que, para contrarrestar la prevalencia de estas prácticas, no bastaba con dotar y restituir tierras a los núcleos de población ejidal y a las comunidades agrarias, sino que era necesario además, establecer una serie de **candados** jurídicos a aquellos sujetos cuyo fin exclusivo fuese la especulación comercial de la producción agrícola y ganadera. A partir de este modelo jurídico, de corte social, se pretendía que las actividades del campo beneficiasen directamente al sector campesino, afectado, desde épocas remotas por vicios tales como la miseria y la marginación.

Sin embargo, el modelo de apertura comercial, cuyos orígenes formales se remontan al sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), reveló, como nunca antes, la necesidad de introducir nuevos esquemas productivos para el campo, con la finalidad de abatir el rezago histórico que había venido aquejando a dicho sector de la economía nacional. Fue así, como el 6 de enero de 1992, se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas al artículo 27 de la Carta Magna que venían a romper con algunos de los paradigmas más arraigados del Derecho Agrario Mexicano. Los ejes rectores de dichas fueron, a grandes rasgos: a) La terminación del proceso de reparto agrario

y la instauración consecuente de la posibilidad de que los derechos parcelarios ejidales pasasen al régimen de dominio pleno, volviéndose con ellos susceptibles de cualesquier tipo de enajenación lícita; b) La homogeneización de los sistemas de impartición de justicia agraria mediante la creación de los Tribunales Agrarios; y, c) **La introducción de la posibilidad de que sujetos ajenos a los núcleos de población ejidal (incluso extranjeros) pudiesen tener acceso a la propiedad y explotación de tierras rústicas agrícolas, ganaderas y forestales, a través de sociedades civiles o mercantiles por acciones.** Este último aspecto, da lugar a una grave problemática vinculada con la participación excesiva de los extranjeros en el campo mexicano.

La nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación., el 26 de febrero de 1992 prevé la existencia de dos tipos de sociedades civiles o mercantiles que pueden intervenir en la explotación de tierras agrícolas, ganaderas o forestales: (las sociedades civiles o mercantiles propiamente dichas y las llamadas Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales (SPTAGF). Para ambos tipos de sociedades, la Ley Agraria prevé, que en su capital social debe existir una serie especial de acciones denominadas *acciones T*, equivalentes al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su adquisición o aportación. Durante el funcionamiento de la sociedad, estas acciones no generan derechos especiales sobre las tierras, sin embargo, a su liquidación, sólo los titulares de las mismas

tienen derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social. Es decir, la liquidación de estas sociedades puede traer consigo, el derecho legítimo de los titulares de las *acciones T* de adquirir la propiedad de las tierras amparadas por éstas y, aunque el artículo 129 de la LA dispone que ningún socio puede detentar más acciones T que las equivalentes a la pequeña propiedad, los efectos de la concentración de este tipo de acciones en manos extranjeras puede derivar en múltiples problemáticas e, incluso en prácticas latifundistas.

El problema de la excesiva concentración de las acciones T, deriva, en primera instancia del artículo 27, fracción IV de la Constitución General que no establece ningún tipo de límite a la participación de extranjeros en la explotación de tierras agrícolas ganaderas y forestales y, en forma directa, del artículo 130 de la LA que dispone a la letra que: "...En las sociedades a que se refiere este Título, los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de serie T...". De donde se infiere que, si, por ejemplo, una Sociedad Mercantil cuenta con 25 socios y detenta tierras equivalentes a 25 veces el límite de la pequeña propiedad individual (2,500 hectáreas para tierras de riego), pudiera darse que, a la liquidación de la misma, el 49% de esas tierras se adjudicase a personas (físicas o morales) extranjeras, esto es, alrededor de 1225 hectáreas. Dada la vastedad de dicha superficie (que bastaría, en términos reales para la creación de un latifundio encabezado por extranjeros), es necesario acotar los ordenamientos relativos, de tal manera que la inversión privada, nacional y

especialmente extranjera, no atente contra los intereses de los productores nacionales.

Es por ello, que el presente trabajo pretende, mediante un análisis dogmático del artículo 130 de la Ley Agraria, justificar sendas reformas tanto al artículo 27 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como al propio numeral 130 de la Ley Agraria, estableciendo límites precisos y adecuados a la participación de los extranjeros en el campo mexicano. Se propone, a grandes rasgos, una reducción substancial de las acciones T que pueden estar en manos de inversionistas extranjeros (del 49 al 15%), con la finalidad de garantizar que los intereses de la producción nacional no se vean afectados, en detrimento del nivel de vida de millones de campesinos y productores mexicanos que, aun en la actualidad juegan un papel trascendental para la economía de México.

Para tal efecto, el trabajo se estructura formalmente del modo que sigue:

En el capítulo primero se analizan diversos aspectos históricos y doctrinarios del Derecho Agrario, así como las peculiaridades y transformaciones de esta rama jurídica en el caso particular de nuestro país.

En el capítulo segundo se analiza el contenido de las reformas de 1992 al artículo 27 de la Carta Magna así como las disposiciones introducidas en la Ley Agraria que en su conjunto conforman lo que hoy conocemos como *nuevo Derecho Agrario Mexicano*.

El capítulo tercero constituye un análisis del contenido concreto del artículo 130 de la Ley Agraria así como de las consecuencias de su aplicación para la producción agrícola nacional.

Por último, en el capítulo cuarto se presenta la justificación concreta del proyecto de reformas legislativas que conforman las propuestas principales de esta investigación, así como el texto de las mismas.

# **CAPÍTULO 1**

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DOCTRINARIOS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO**

### **1.1. El Derecho Agrario**

El análisis de las transformaciones estructurales que, a partir de 1992 experimentó el Derecho Agrario en nuestro país requiere, desde luego, revisar su concepto doctrinario así como las principales características que esta rama de la Ciencia Jurídica ha revestido a lo largo de la historia nacional. Es también menester analizar su ubicación dentro del contexto general del Derecho y, por supuesto, realizar una introducción al panorama actual de la legislación en la materia. Estas tareas se abordan en el presente apartado.

#### **1.1.1. Concepto**

Las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, han ocupado siempre un lugar trascendental en la historia de las sociedades, especialmente a partir de la consolidación de los actuales modelos de Estado-Nación. La elevación de la propiedad privada a un status jurídico-constitucional en las fases históricas que sucedieron inmediatamente al triunfo hegemónico del liberalismo a nivel mundial generó una serie de conceptos de Derecho Agrario que lo definen únicamente en

cuanto a su función regulatoria de las actividades productivas del campo; en este sentido resultan sumamente ilustrativas las definiciones emitidas por la doctrina extranjera, que en su conjunto definen la rama jurídica en estudio en *lato sensu*. Sin embargo, el auge, a fines del siglo XIX de los principales postulados del Derecho Social, trajo consigo, en gran cantidad de países, una nueva corriente conceptualizadora de la legislación agraria, retomando sus elementos teleológicos, vinculados indisolublemente con la equidad y la justicia social hacia los productores rurales, cuyas condiciones de vida son casi siempre desventajosas; nuestra doctrina ha adoptado precisamente ésta última tendencia, definiendo, en la mayor parte de los casos al Derecho Agrario en *stricto sensu*, es decir, tomando en consideración aquellos aspectos que lo vinculan directamente con el Derecho Social. A continuación se revisan algunas de las definiciones doctrinarias más significativas de ambas tendencias.

\*

Entre las definiciones más difundidas de la doctrina extranjera, destacan las siguientes:

Giorgio de Semo establece que el Derecho Agrario es "...la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura..."<sup>1</sup>

Como puede observarse, la anterior definición ofrece un panorama sumamente restringido del **objeto formal** del Derecho Agrario al circunscribirlo a

---

<sup>1</sup> Semo, Giorgio de. Curso de Derecho Agrario, Edit. Poligráfica Universitaria, Florencia, Italia, 1937, p. 63

relaciones intersubjetivas de intereses privados, vinculados con la producción agrícola. Como la mayor parte de las definiciones doctrinarias europeas, no hace referencia a los efectos sociales de tales relaciones jurídicas, atribuyendo por tanto, a la legislación agraria una naturaleza de carácter evidentemente privado.

En un sentido similar, el jurista brasileño Joaquín Luis Osorio expresa que el Derecho Agrario es: "...el conjunto de normas concernientes a las personas, a las propiedades y a las obligaciones rurales..."<sup>2</sup>

Al igual que el Doctor de Semo, Osorio soslaya un elemento de gran importancia del Derecho Agrario tal y como lo concebimos en la actualidad: la función social de la tierra y en consecuencia el carácter compensatorio de las relaciones derivadas de las actividades agrícolas.

Esta tendencia a catalogar al Derecho Agrario como un cuerpo de relaciones jurídicas eminentemente privadas, persiste en la definición del tratadista Bernardino C. Horne quien nos dice que se trata de: "...el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinentes [relativas] al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida en el campo..."<sup>3</sup>

Dentro de la misma corriente que vincula al Derecho Agrario con el Derecho Privado, el jurista italiano Giovanni Carrara dice que el Derecho Agrario: "... es el

---

<sup>2</sup> Cit. por Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Edit. Limusa, México, 1984, p. 22

<sup>3</sup> Horne, Bernardino. Política agraria y regulación económica, Edit. Alianza-Losada, Buenos Aires, Argentina. 1978, p. 21

conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria, en sus sujetos, en los bienes que a ellas se destinan y en las relaciones jurídicas constituidas para ejercerla...<sup>4</sup>.

En síntesis, las definiciones doctrinarias extranjeras transcritas con antelación, coinciden en los siguientes aspectos: a) Se considera que la actividad agrícola es objeto de regulación del Derecho Privado, por considerar, llanamente que los sujetos que en ella intervienen son particulares; b) La actividad agrícola se concibe, a su vez, como una fuente de derechos y obligaciones, cuya regulación corresponde precisamente a la legislación agraria; c) El Derecho Agrario no contempla lo relativo a la función social de la tierra ni, en consecuencia, el posicionamiento de los productores agrícolas en el estamento económico de una nación.

Las definiciones emitidas por la doctrina mexicana se caracterizan por atender la función social de la tierra y de la producción agrícola; es decir, no se limitan a considerar al Derecho Agrario como un conjunto de normas objetivas que regulan *in abstracto* las relaciones productivas del campo, sino que introducen su carácter de tutela hacia los intereses del sector más desfavorecido, es decir, los campesinos. Entre las definiciones nacionales más significativas se encuentran las siguientes:

El jurista Antonio Luna Arroyo establece que el Derecho Agrario, "...es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los

---

<sup>4</sup> Cit. por Lemus García, OP. CIT. p. 22

sujetos que intervienen en la actividad agraria...”, agregando además que su fin es: “...resolver los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la actividad agraria...”<sup>5</sup>

La anterior definición, no sólo introduce el elemento de la **función social de la tierra** (en oposición al sentido evidentemente economicista que le atribuyen las definiciones extranjeras), sino que hace referencia expresa a los sujetos que intervienen en la producción agrícola.

Yendo más a fondo en lo relativo al carácter compensatorio del Derecho Agrario, el Licenciado Angel Alanís establece que el Derecho Agrario, “...es una rama del Derecho en general formada por un conjunto de normas, leyes, reglamentos, principios, doctrina y jurisprudencia, que tienen por objeto la resolución del problema agrario [...] es decir, el de la satisfacción de las necesidades de la clase campesina, inspirándose en un espíritu de justicia y equidad...”<sup>6</sup>

La anterior definición se ajusta, claramente a la situación concreta del campo mexicano y lleva implícitos los principios reivindicatorios de la clase campesina desprendidos de la justa revolucionaria de 1910. No sólo atiende a los aspectos objetivos de la legislación agraria (regulación de las relaciones productivas), sino que enuncia el fin último (teleológico) de esta rama jurídica: la tutela de los

---

<sup>5</sup> Cit. por Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario, Edit. UNAM, México, 1987, p. 33

<sup>6</sup> Cit. por Lemus García, OP. CIT. p. 24

derechos de la clase campesina que debe tender, en todo momento a la equidad y la justicia social.

En una línea definitoria análoga, Manuel González Hinojosa expresa que se trata de "...la ordenación positiva y justa de las actividades agrarias para lograr el bien común de la comunidad rural mediante el fomento de la producción agropecuaria y la conservación de los recursos naturales renovables..."<sup>7</sup>.

Esta definición introduce un nuevo elemento: la conexión entre el orden jurídico positivo y las políticas agrarias, partiendo de la afirmación implícita de que es obligación del Estado impulsar el crecimiento cuantitativo de la producción agropecuaria, sin descuidar la equidad que debe revestir dicho proceso. Es decir, el Derecho Agrario se concibe como el instrumento concreto a través del cual el Estado debe impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, atendiendo, a la vez, las necesidades de la clase campesina.

De gran significancia resulta la definición del Doctor Lemus García que retoma el elemento de la justicia social, sin soslayar los componentes objetivos del Derecho Agrario; este autor, dice a la letra 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...*"<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cit. por Ruiz Massieu, OP. CIT. p. 34

<sup>8</sup> Lemus García, OP. CIT. p. 25

Lemus García atribuye, por tanto al Derecho Agrario, fines múltiples: a) En el plano objetivo, la legislación agraria ordena positivamente tanto los regímenes de tenencia de las tierras rústicas (agrícolas, ganaderas y forestales), como las formas de explotación agrícola, sintetizando así los fines políticos de la explotación agrícola con la necesidad de que ésta se encuentre regulada *ex lege*; b) En un plano subjetivo, refiere la necesidad de que el Derecho Agrario instrumente los medios necesarios para que los actores directos de la actividad agrícola (la clase campesina), cuenten con cierta protección, ordenada también positivamente, que les permita elevar su nivel de vida bajo las premisas esenciales de la equidad y la justicia social.

Por consiguiente, puede afirmarse que la doctrina nacional sostiene que el Derecho Agrario tiene un carácter dual: objetivamente (es decir, en un sentido estrictamente jurídico y pragmático) su fin es dar un orden a la tenencia de la tierra rústica y a los mecanismos para la explotación de la tierra; y en un sentido teleológico (atendiendo a su fin último) pretende llevar a la práctica agrícola, los más altos principios reivindicatorios de la clase campesina, de antaño afectada por vicios como la marginalidad y la pobreza. Este carácter reivindicador y compensatorio del Derecho Agrario Mexicano, no sólo lo distingue objetivamente de las legislaciones extranjeras en la materia al ubicarlo dentro del Derecho Social, sino que ha sido el eje de la defensa de los derechos sociales de la clase campesina a lo largo de la historia de nuestro país.

La concepción social del Derecho Agrario Mexicano permanece vigente, aún con las múltiples transformaciones que ha experimentado durante los últimos años. Sin embargo (tal y como se verá más adelante) es necesario tomar las providencias necesarias para evitar que nuestra legislación agraria “se desplace” hacia la esfera del Derecho Privado, lo cual significaría un retroceso histórico significativo y un golpe contundente a las conquistas revolucionarias de la clase campesina y desde luego, a la producción agropecuaria nacional.

### 1.1.2. Naturaleza jurídica

Como se ha visto, el esclarecimiento de la naturaleza jurídica del Derecho Agrario, es una tarea compleja, sobre todo por que ésta dependerá de la peculiar concepción que en un país se tenga sobre las formas de tenencia de la tierra y sobre los sistemas de explotación de los recursos agropecuarios.

Ha quedado claro, por el análisis doctrinario presentado en el punto anterior que en algunos países y regiones del orbe, el Derecho Agrario reviste un claro carácter privatista. Las relaciones productivas del sector agrícola se conciben, netamente como fuente de obligaciones entre particulares adscribiéndose en éste sentido al Derecho Privado que cabe recordar es la rama de la Ciencia Jurídica “...que regula las relaciones de los **individuos** que integran la sociedad...”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Mayo, México, 1981, p. 407

Sin embargo, dadas las condiciones históricas, que varían de país en país, la anterior no es una regla de aplicación universal. Si bien es cierto que en los Estados Modernos puede descalificarse plenamente la hipótesis de que el Derecho Agrario es Derecho Público (en razón de que en las relaciones productivas agrarias el Estado no interviene como parte sino, en todo caso, como instancia reguladora) tampoco debe perderse de vista que, en gran cantidad de países, la regulación en la materia surge precisamente de una serie de demandas metajurídicas tendientes a la reivindicación de la clase campesina.

En tales casos, el análisis de la naturaleza jurídica de la legislación agraria cobra un cariz distinto, toda vez que el Derecho Agrario no se limita, como el Derecho Civil a regular relaciones entre sujetos *iguales* sino entre sectores diversos uno de los cuales (la clase campesina) sufre ciertas desventajas ante el resto de los actores sociales. En este sentido, la legislación agraria se funda en la necesidad de aplicar el principio de equidad con miras a la compensación de las diferencias de clase.

En nuestro país, el Derecho Agrario cobra forma mediante la elevación, al status jurídico, de una serie de principios ideológicos dimanantes de un movimiento social tan trascendente como lo fue la Revolución de 1910. Dichos principios, en lo relativo a cuestiones agrarias tenían, como se verá, como idea central, la adquisición, por parte del campesinado mexicano de ciertas prerrogativas en cuanto a la explotación de las tierras agrícolas que le permitiesen mediante el desarrollo de sus funciones sociales, elevar substancialmente su nivel

de vida. Fue así como el Constituyente originario, optó por atribuir al Derecho Agrario un carácter reivindicador, compensatorio y, en consecuencia, equitativo.

Cabría entonces cuestionar: si el Derecho Agrario mexicano no sólo cuenta en su constitución con elementos objetivos, sino también con principios reivindicadores de un sector social en evidente desventaja (la clase campesina), ¿cuál es su ubicación en el contexto del Derecho en general?

La respuesta nos la ofrece, a todas luces, el Derecho Social, considerado, desde principios de siglo (a partir de los estudios del célebre tratadista alemán Gustavo Radbruch), como una nueva rama de la Ciencia Jurídica, diversa en su conformación respecto al Derecho Público y al Derecho Privado.

El objeto genérico del Derecho Social es, en términos generales, proteger y reivindicar a los económicamente débiles. En la interpretación de Rubén Delgado Moya, la alusión a los "económicamente débiles", implica, "...que la protección y reivindicación de que se trata, tutelan los derechos e intereses de todos aquellos que, precisamente por ser los económicamente débiles en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza requieren protección laboral, social, agraria y económica, vivan o no de su trabajo..."<sup>10</sup>

Este tinte especial del Derecho Agrario, que lo aleja substancialmente tanto del Derecho Público como del Privado, ha sido también observado por la Doctora

---

<sup>10</sup> Ruiz Massieu, OP. CIT. p. 111

Martha Chávez Padrón quien establece que esta rama jurídica, junto con el Derecho Laboral y el Asistencial, "...no caben ya dentro de los límites del Derecho Público o Privado, sino que tocan ambas ramas, **pero con un carácter predominantemente social...**"<sup>11</sup>

La ubicación del Derecho Agrario Mexicano dentro del Derecho Social, es un hecho generalmente aceptado tanto por la doctrina como (si bien implícitamente) por el propio mandamiento constitucional. Sin embargo, aún hasta hoy se cuestiona si la serie de reformas estructurales introducidas en 1992 en la legislación en la materia significan un "desplazamiento" hacia el Derecho Privado. Aunque dicha cuestión es hasta la fecha irresuelta, la postura del presente trabajo es que las reformas que originan lo que hoy suele nombrarse como *Nuevo Derecho Agrario*, no vulneran el carácter social y reivindicador de nuestra legislación en la materia, resultando, sin embargo necesario evitar que el actual orden positivo no constituya una fase de transición hacia la *privatización* de la norma jurídico-agraria.

### **1.1.3. Fuentes**

Siguiendo la exposición del Doctor Luis Recaséns Siches, una fuente del Derecho, en sentido amplio, es el "hecho o acto generador"<sup>12</sup> de normas o conductas con efectos jurídicos. La fuente del Derecho puede ser: a) Formal

---

<sup>11</sup> Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 41

<sup>12</sup> Recaséns Siches, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa, México, 1996, p. 167

(procesos de manifestación de las normas en el orden positivo); b) Reales (situaciones de hecho que determinan el contenido de las normas); y, c) Históricas (documentos de cierta antigüedad que contienen el texto de una o más normas)

Al decir de autores como Martha Chávez Padrón y Mario Riuz Massieu, nuestro sistema jurídico-agrario únicamente acepta la existencia de fuentes formales que son, a grandes rasgos, las siguientes:

#### 1. La legislación Agraria:

El conjunto de disposiciones que constituyen el orden normativo en materia agraria es la fuente formal de la misma por excelencia. Es necesario que estas disposiciones se encuentren sancionadas por el Poder Legislativo y que se encuentren en vigor para que pueda hablarse, en efecto, de que conforman una *fente formal del Derecho Agrario*.

#### 2. La costumbre

Las costumbres agrarias vigentes en un Estado, entidad federativa o región puede ser una fuente del Derecho, siempre que éstas cuenten con un status jurídico, es decir, que se encuentren legitimadas *ex lege*. Señala al respecto la Dra. Chávez Padrón: "...la costumbre puede constituir normas, pero sólo cuando

la fuente formal inmediata [la ley] la reconoce como tal y la engloba en lo legal...<sup>13</sup>

### 3. La jurisprudencia

El hecho de que nuestro sistema jurídico admita que el proceso jurisprudencial puede generar prácticas jurisdiccionales obligatorias, convierten a la jurisprudencia agraria en una de las principales fuentes formales en la materia. Las disposiciones jurisprudenciales pueden equipararse al rango de las normas positivas, siempre que se hayan cumplido en su totalidad las pautas procedimentales establecidas para tal efecto.

### 4. Principios generales del Derecho

Los principios generales del Derecho o "conceptos jurídicos fundamentales", son también una importante fuente del Derecho Agrario, toda vez que mediante ellos pueden suplirse las lagunas no susceptibles de subsanarse por fuentes formales mediatas como la jurisprudencia. Al respecto, la Dra. Chávez Padrón ofrece algunos ejemplos de los principios aplicables en este sentido en el Derecho Agrario: "...La justicia, pero ya con el calificativo de social, resulta principio específico del Derecho Agrario, así como otros principios singulares como su concepto de propiedad, a cuyo espíritu deberán aclararse las normas de Derecho Agrario y llenarse las lagunas legales..."<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Chávez Padrón, OP. CIT. p. 100

<sup>14</sup> Chavez Padrón, OP. CIT. p. 102

#### **1.1.4. Relación con otras ramas del Derecho**

El Derecho Agrario, como parte de un todo (el sistema político y social de nuestro país), no se encuentra, en forma alguna, aislado de la interacción con otras disciplinas jurídicas. La concurrencia del Derecho Agrario con otras ramas de la Ciencia Jurídica es necesaria, no sólo para comprender el por qué de ciertas prácticas legales, sino que tiene incluso una utilidad pragmática cuando se dispone, por ejemplo, el uso supletorio de otras leyes sustantivas o adjetivas según sea el caso.

En nuestro medio, las ramas jurídicas que guardan mayores vínculos con el Derecho Agrario son las siguientes:

##### **1. DERECHO CONSTITUCIONAL**

El Código Fundamental de un país, es desde luego, el punto originario de toda legislación reglamentaria. En nuestro sistema jurídico, es la Carta Magna el Ordenamiento que marca los lineamientos generales de legalidad y aplicación del Derecho Agrario, por lo que la relación entre estas dos ramas es incuestionable.

El licenciado Mario Ruiz Massieu, anotaba respecto a la estrecha relación entre ambas disciplinas, lo siguiente:

“...las relaciones del Derecho Agrario con el Derecho Constitucional son, en nuestro derecho, sencillamente vitales, puesto que han surgido, como tenemos dicho, de la propia Constitución. El artículo 27 Constitucional es la base del Derecho Agrario Mexicano, su necesario fundamento. Todas sus normas jurídicas, todas las leyes especiales complementarias, no son otra cosa que el desarrollo de los principios contenidos en el mandamiento constitucional citado. En consecuencia, la doctrina y los principios generales del Derecho Constitucional son aplicables al Derecho Agrario...”<sup>15</sup>

Las relaciones entre estas ramas del Derecho son insoslayables y permanentes; así lo demuestra el hecho de que la promulgación de la nueva legislación reglamentaria en materia agraria, tuvo que ser precedida de sendas reformas al numeral 27 de la Carta Magna.

## 2. DERECHO CIVIL

El Derecho Civil, entendido como aquél que “...regula las relaciones de los ciudadanos entre sí...”<sup>16</sup>, ha guardado siempre estrecha relación con el Derecho Agrario; incluso desde antes que entrara en vigor la nueva legislación agraria se estaba en el supuesto de que todos los bienes vinculados a la propiedad y explotación de predios no ejidales, quedaban sujetos a las disposiciones del derecho común. Esta relación se ha estrechado considerablemente a partir de la nueva legislación agraria, toda vez que ésta establece gran cantidad de supuestos (vinculados sobre todo con el paso de las tierras ejidales a dominio

---

<sup>15</sup> Ruiz Massieu, OP. CIT. p. 130

<sup>16</sup> Palomar de Miguel, OP. CIT. p. 404

pleno y los actos traslativos de dominio de las mismas) de aplicación de la legislación civil.

### 3. DERECHO MERCANTIL

Si bien en fases previas a la vigencia de la nueva legislación agraria, las relaciones entre el Derecho Agrario y el Mercantil eran, tal y como señala Ruiz Massieu prácticamente nulas, a partir de las reformas de 1992, éstas se estrechan considerablemente, toda vez que la nueva Ley Agraria prevé el uso de la legislación mercantil, por ejemplo en el caso de los lineamientos constitutivos de las sociedades mercantiles agrícolas, ganaderas o forestales. Esta relación será analizada, por supuesto, en capítulo posterior del presente trabajo.

### 4. DERECHO PENAL

El Derecho Agrario guarda también una importante relación con la legislación represiva, toda vez que existen ciertas disposiciones agrarias, que, de ser conculcadas, dan lugar a acciones penales; Mendieta y Núñez señala al respecto que: "...En México los preceptos punitivos que se relacionan con la propiedad, con la agricultura, con las aguas, con los bosques, etc., y los referentes a las responsabilidades de funcionarios en materia agraria, son numerosos..."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Lemus García, OP. CIT. p. 81

## 5. DERECHO FISCAL

Aun antes de la promulgación de la nueva legislación agraria, ya existía, en nuestro país una relación entre el Derecho Agrario y el Tributario; la Ley Federal de la Reforma Agraria preveía la existencia de un régimen fiscal especial para los núcleos de población ejidal así como una serie de gravámenes tributarios para la empresa agrícola y los contratos agrarios. La peculiaridad del régimen aplicable a los núcleos ejidales prevalece en la legislación vigente; asimismo, la introducción del régimen de propiedad en dominio pleno, viene a estrechar la relación entre las disposiciones fiscales y las agrarias.

Tras analizar los elementos conceptuales básicos del Derecho Agrario Mexicano, pasamos a revisar los hitos más trascendentes de su evolución desde la época precortesiana hasta la actualidad.

### **1.2. Reseña histórica del Derecho Agrario en México**

La exposición sistemática de las repercusiones del nuevo estamento jurídico agrario en la realidad del campo mexicano, requiere, necesariamente hacer una revisión breve de la evolución del Derecho Agrario nacional a través de las diversas etapas históricas. En los siguientes apartados se revisan únicamente los hitos de mayor trascendencia en cada etapa, debido a que una exposición demasiado amplia representaría un alejamiento del objeto central de la presente investigación.

### 1.2.1. Época precortesiana

Entre los aztecas, la propiedad de la tierra cobraba tres vertientes distintas: a) La propiedad comunal o del pueblo; b) La propiedad individual (reservada a las clases aristocráticas); y, c) La propiedad pública o colectiva.

#### A. LA PROPIEDAD COMUNAL O DEL PUEBLO

Esta modalidad de propiedad agraria revestía dos formas: el calpulli y el altepetlalli. El primero de ellos, definido por el historiador Enrique Semo como: "...una comunidad de personas que vivían juntas y que podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o a una parte de ellos..."<sup>18</sup>, ha sido considerada siempre como la unidad de tenencia comunal de las tierras por excelencia entre los aztecas.

El calpulli se asentaba en un territorio determinado que el gobierno cedía para su explotación a un linaje o clan determinado; al frente del mismo se encontraba un jefe o *calpullec*, encargado del gobierno comunitario y de dirigir la explotación agrícola; entre las principales características de esta forma de tenencia de la tierra, destacan las siguientes:

---

<sup>18</sup> Semo, Enrique. Historia del capitalismo en México, Edit. ERA, México, 1994, p. 61

- El Estado otorgaba a la comunidad únicamente la posesión de las tierras, por lo que el núcleo poblacional no podía enajenarlas, pero sí disfrutar de sus frutos de forma vitalicia;
- El gobierno del calpulli se encargaba de asignar las porciones de tierra correspondientes a cada uno de los miembros del grupo social. Es decir, la tenencia de las tierras, se *individualizaba* así como los derechos a su explotación;
- Los miembros del calpulli tenían la obligación de cultivar las tierras que se le habían asignado, ya que de lo contrario, perdía sus derechos sobre las mismas;
- Las tierras del calpulli únicamente podían arrendarse en supuestos muy específicos (cuando el arrendatario era otro calpulli y no un particular);
- El calpulli era indisoluble, es decir, ninguno de sus miembros podía quedar exento de la forma de explotación comunitaria.

La figura del calpulli, marcó una especial trascendencia en la posterior conformación de los diversos modos de tenencia de la tierra; como bien señala Semo: "...estas unidades sociales demostraron tener una cohesión y capacidad de sobrevivencia extraordinarias...Resistieron los embates de la conquista, la despoblación y la expansión de la gran propiedad privada, resurgiendo una y otra vez de sus propias ruinas..."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Semo, OP. CIT. p. 61

Al decir del mismo autor, la conformación de los calpullis representa un antecedente directo de los ejidos, sin embargo, de forma acertada, el maestro Sotomayor Garza establece que existía una mayor semejanza con lo que ahora conocemos como pequeña propiedad individual:

“...el calpulli, por su forma de organización, venía a representar a los mexicas lo que hoy conocemos como pequeña propiedad, pues el poseedor gozaba de los mismos derechos y obligaciones de que actualmente un particular es titular, con la única diferencia de no estar autorizado para enajenarlo...”<sup>20</sup>

El altepetlalli, cuyo significado literal es “tierra del pueblo”, era una extensión de tierras de cultivo de goce general; el producto de su explotación era asignado en su totalidad al pago de tributos al Imperio. Existe cierta similitud entre esta figura y las “tierras de uso común” establecidas en nuestra legislación vigente.

## B. LA PROPIEDAD INDIVIDUAL

Bajo esta modalidad se encontraban ciertas extensiones de tierra dotadas por el rey o señor de los aztecas a los nobles cercanos a la corte o bien a los miembros de la élite sacerdotal. Se trataba de tierras de mejor calidad para el cultivo que las dotadas a los calpullis y eran trabajadas por los esclavos de su titular en su beneficio exclusivo, sin embargo, sus titulares sólo podían transmitir los derechos correspondientes a gentes de estirpe similar o heredarlos a sus descendientes.

---

<sup>20</sup> Sotomayor Garza, Jesús. El nuevo Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa, México, 2001, p. 31

## C. LA PROPIEDAD PÚBLICA COLECTIVA

Se constituía sobre ciertas extensiones de tierra enclavadas en los diversos barrios del Imperio. Estas tierras eran explotadas por los habitantes del pueblo y sus productos se destinaban, en su mayoría al sostenimiento de la Casa Real, los Templos y los guerreros. Sus nombres eran los de Tlatocalli, Mitlchimalli, Teotlalpan y Yaotlallis.

### 1.2.2. La Colonia

La primera forma de tenencia de las tierras que entró en vigor con la llegada de los españoles al territorio que hoy ocupa nuestro país fue la encomienda. Su instrumentación era muy sencilla: la Corona española asignaba así a los conquistadores como a los primeros colonizadores una cierta porción de tierras y un número determinado de indígenas a su servicio. Los indígenas tenían la obligación de labrar las tierras en beneficio del encomendero, el cual a su vez detentaba la obligación de dar un trato digno y humano a quienes se encontraban bajo su servidumbre; sin embargo, los encomenderos no tardaron en violar esta disposición y en constituir a las encomiendas en auténticos campos de esclavitud indiscriminada.

En razón de ello, las encomiendas fueron prohibidas por el rey Carlos V; en su lugar se introdujeron dos formas básicas de la tenencia de la tierra (la propiedad

privada o individual y la propiedad pública comunal), cuyas principales modalidades se analizan brevemente a continuación.

A. PROPIEDAD PRIVADA O INDIVIDUAL, la cual se adquiría por los siguientes medios:

- *Mercedes reales*: Esta modalidad de la propiedad privada se constituía sobre las llamadas “tierras mercedadas”, repartidas por la Corona a aquellas personas que le prestaban sus servicios en las tierras conquistadas; sus principales beneficiarios fueron los conquistadores así como los primeros colonizadores. Como ejemplos de estas tierras pueden citarse las caballerías y las pionerías.
- *Confirmaciones*: Eran un medio adoptado por las autoridades virreinales para regularizar la tenencia ilegítima de las tierras (especialmente de las mercedadas) cuando su posesión se encontraba afectada de algún tipo de ilegalidad.
- *Prescripciones*: Bajo esta modalidad, la propiedad privada de las tierras (reservada, desde luego a los españoles), se adquiría cuando se acreditaba la posesión continua de un terreno por un plazo mínimo de 10 años. Esta figura, basada en la institución romana de la *usucapión*, fue uno de los medios más usuales para consolidar el proceso de colonización de la Nueva España;

- *Suertes*: Se denominaba como suerte a "...una superficie de terreno de labor que se entregaba a un colonizador que participaba en la fundación de un pueblo; su propiedad y uso o disfrute era de tipo individual..."<sup>21</sup>

B. PROPIEDAD PÚBLICA COMUNAL, integrada por los siguientes tipos de tierras:

- *Tierras realengas*: Se denominaba de ése modo a las tierras propiedad de la Corona, es decir a aquellas que aún no habían sido asignadas a propietario o poseedor alguno;
- *Montes, aguas y pastos*: Eran extensiones de tierras o aguas que podían ser explotadas comúnmente por los habitantes de una comarca o provincia determinada. La explotación de este tipo de tierras se extendía también a los pobladores indígenas;
- *El ejido*. Más que una forma de propiedad comunal, el ejido era entonces una vertiente de las tierras realengas. En esa época, el ejido se concebía, según Sotomayor como: "...una superficie de terreno (de una legua cuadrada) situada a la salida del pueblo, en la que no se podía sembrar, plantar, dejar pastar ganado o edificar..."<sup>22</sup>. Su existencia respondía a la necesidad de planificar el crecimiento urbano de los poblados y comarcas.
- *La dehesa*: Era una superficie de tierra colindante con el ejido, que podía ser utilizada por los habitantes del poblado para llevar a pastar su ganado;

<sup>21</sup> Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 43

<sup>22</sup> Sotomayor, OP. CIT. p. 44

- *Pueblos y reducciones indígenas*: Eran tierras asignadas al asentamiento de pueblos integrados en su totalidad por indígenas; las normas para su creación eran similares a las establecidas para la creación de pueblos de españoles;
- *Parcialidades de indígenas*: Eran tierras que la autoridad virreinal asignaba en lo particular a indígenas que habitaban las reducciones. Constituyen también un antecedente de la pequeña propiedad individual.

Como puede observarse, los sistemas de asignación de tierras eran sumamente dispares entre españoles e indígenas, toda vez que las más productivas y fértiles se asignaban a los primeros correspondiendo a los segundos, generalmente tierras poco propicias para el cultivo. Estas formas tan arbitrarias de repartimiento fueron, cabe decirlo, causa importante de descontento social y uno de los principales detonadores de la lucha independentista.

### **1.2.3. México Independiente**

El descontento provocado por el régimen de privilegios económicos, políticos y sociales conformado a lo largo de los siglos de dominación española, sumado a la creciente influencia que en la Nueva España venía ejerciendo la filosofía política del liberalismo, trajo consigo los primeros pronunciamientos en materia agraria que se dieron a conocer ya en pleno proceso independentista. Entre estos pronunciamientos destaca el dado a conocer por José María Morelos en 1813 en el que postulaba:

“...Deben [...] inutilizarse todas las haciendas grandes cuyos terrenos labríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos que 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 a millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y en beneficio suyo y del público...”<sup>23</sup>

Dicho pronunciamiento puede ser considerado como el primero con importancia real en materia agraria, toda vez que en él se vislumbraba ya el elemento primordial del reparto de tierras a aquellos que las trabajasen y la desintegración de la principal unidad productiva de la Colonia: la hacienda. A éste sucedieron, ya consumada la Independencia, algunos decretos en materia agraria (como los emitidos por Agustín de Iturbide) que sin embargo no planteaban reivindicación alguna a favor de la clase campesina.

Ni la Constitución Federalista de 1824, ni los múltiples decretos y proyectos legislativos emitidos entre ése año y la época de la Reforma, detentaron contenidos agrarios significativos. Sin embargo, hacia mediados del siglo XVIII, comenzaba a vislumbrarse una transformación de las estructuras agrarias que a la postre repercutiría de forma contundente en el rumbo de la Nación.

---

<sup>23</sup> Cit. en Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 53

#### 1.2.4. La Reforma

Uno de los principales efectos de los mecanismos vigentes durante la Colonia y el México Independiente para la asignación de tierras, fue la excesiva concentración de las mismas en manos de la iglesia que a su vez arrendaba los predios a los campesinos para su explotación.

El triunfo definitivo de la facción liberal encabezada por Benito Juárez, trajo como una de sus consecuencias primarias, la desamortización de bienes eclesiásticos, es decir, la asignación de las tierras otrora propiedad de las corporaciones religiosas a quienes las explotaban, es decir, a los arrendatarios. Ello se logró mediante la promulgación el 25 de junio de 1856 de la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos; esta discutida medida tomada por el gobierno juarista tenía fines preeminentemente económicos (activar la producción agrícola y permitir la introducción de la propiedad privada en el campo.

Cuatro meses después de la promulgación de la citada Ley de Desamortización, se emitió un Decreto que ordenaba la adjudicación gratuita de los predios cuyo valor no excediese de 200 pesos a favor de sus ocupantes.

Aunque la intención de los liberales era, como se ha dicho, favorecer el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la producción agrícola, la realidad arrojó otros indicadores. El nuevo marco jurídico, únicamente propició que las grandes extensiones de tierra que habían pertenecido a la iglesia pasasen a manos de

grandes terratenientes, que encontraron un ambiente propicio para comenzar a formar las grandes haciendas y latifundios cuya desaparición fuese a la postre una de las principales demandas de la Revolución de 1910.

La Constitución liberal de 1857 se encargó de establecer un amplio listado de disposiciones para proteger la propiedad privada y favorecer la actividad comercial; en este sentido, la función social de la tenencia de la tierra quedó relegada a un plano secundario; es decir, la legislación en materia agraria no adquiría aún el carácter protector que la revestiría posteriormente en la fase post-revolucionaria.

#### **1.2.5. El porfiriato**

El prolongado período en que Porfirio Díaz ocupó la silla presidencial, se caracterizó por la continuidad en la aplicación de las normas agrarias preestablecidas durante el gobierno juarista; de corte eminentemente liberal, el gobierno porfirista nunca se ocupó de atenuar los efectos de la excesiva concentración de la tierra en manos de los latifundistas.

Si las leyes juaristas habían establecido que el límite de la propiedad privada individual no debía exceder de 2,500 hectáreas, durante el porfiriato ésta disposición no fue observada; lejos de ello, la primera Ley sobre Terrenos Baldíos dictada durante el gobierno de Díaz (1883) abría la posibilidad a mexicanos y extranjeros de denunciar las tierras vírgenes para adjudicarlas a su favor así

como de formar las tristemente célebres compañías deslindadoras que recibían a título de pago un tercio de las tierras deslindadas y gozaban de un derecho de opción y de tarifas preferenciales para comprar al Estado los otros dos tercios. Ello provocó que al tiempo, las compañías deslindadoras (generalmente de procedencia extranjera, lograran la adjudicación de una buena parte del territorio rústico nacional; al respecto, el historiador Michael Gutelman apunta:

“...Durante [...] seis años [1883-1888] se habían deslindado 32 millones de hectáreas, y se habían concedido a título gratuito 12,700,000 a las compañías deslindadoras, las cuales, por otra parte, compraron 14,800,000 hectáreas por sumas ínfimas. En 1889 poseían así, en total 27,500,000 hectáreas, o sea, el 13% de la superficie de México...”<sup>24</sup>

Paralelamente, los terratenientes mexicanos lograron acaparar grandes extensiones de tierra que favorecieron el resurgimiento de la hacienda como principal forma de organización económica del campo. Las tierras de explotación colectiva así como la pequeña propiedad también existieron durante el porfiriato, aunque el papel que jugaban en la producción agraria era marginal.

Bajo este contexto, se favoreció en el seno de las haciendas y plantaciones la creación de elaborados sistemas de explotación de los campesinos y los indígenas; Figuras como el “acasillamiento”, el “endeudamiento perpetuo” y las “tiendas de raya”, confluyeron en la conformación de deleznable regímenes

---

24. Gutelman Michael, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, Edit. ERA, México, 1994. P. 34

semi-esclavistas, de los cuales nos rinden testimonios autores como John Keneth Turner y Friedrich Katz.

La Doctora Chávez Padrón señala que las injustas condiciones agrarias del porfiriato fueron los detonadores principales de la Revolución de 1910. Apunta textualmente que durante el porfiriato:

“...La reacción social de descontento fue general y el 5 de octubre de 1910 se elaboró el Plan de San Luis, al que siguió el Plan zapatista de Ayala el 28 de noviembre de 1911, cuyo contenido es aún más importante para la materia agraria y propicia una verdadera revolución social...”<sup>25</sup>

#### **1.2.6. Etapa revolucionaria**

Este período histórico inicia formalmente con el estallamiento de la Revolución en 1910 y viene a concluir con la promulgación, el 5 de febrero de 1917 de la Carta Magna, que sintetiza los principales ideales revolucionarios elevándolos al más alto rango en el plano jurídico-formal; con el fin de sintetizar la exposición de ésta etapa, a continuación se analiza sucintamente el contenido de los documentos con mayor relevancia histórica en la materia que nos ocupa, a saber: a) El Plan de San Luis; b) El Plan de Ayala; c) El Decreto Ley de 6 de enero de 1915; y, d) El artículo 27 de la Constitución de 1917.

---

<sup>25</sup> Chavez Padrón Op Cit. P. 9

## a) El Plan de San Luis

El Plan de San Luis, primer estandarte ideológico de la Revolución Mexicana, fue elaborado y dado a conocer por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910. Este documento histórico planteaba, en esencia, una crítica lapidaria al gobierno de Díaz, así como una serie de propuestas para resolver los principales problemas de la vida nacional. El problema agrario, fue también objeto de análisis del Plan de San Luis, que en su artículo 3º establecía a la letra:

“...Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallo de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos; que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes se pagarán, también, una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan los antiguos propietarios recibirán indemnizaciones de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo...”<sup>26</sup>

Por primera vez, un programa político opositor al gobierno de Díaz hablaba de la necesidad de *restituir* las tierras a los núcleos de población que originalmente detentaban su posesión. Este principio, no dejaría de aparecer en Planes

---

<sup>26</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México. Edit. Porrúa México, 1991, p. 180

posteriores y marcaría las pautas elementales del agrarismo mexicano que llegara a su pináculo en el texto constitucional de 1917. Sin embargo, algunos autores, como Mendieta y Núñez, señalan que a pesar de que Madero incluyó la cuestión agraria en su ideario político no tenía "...una visión amplia del problema..."<sup>27</sup>, lo que a la postre y ya ocupando la silla presidencial, le provocaría conflictos significativos con aquellas facciones revolucionarias que acusaban una gran cantidad de promesas incumplidas en cuanto al reparto y la restitución de tierras.

#### b) El Plan de Ayala

Expedido por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, el Plan de Ayala ofrece un planteamiento mucho más amplio de la problemática agraria, pormenorizando los lineamientos que a la postre originarían el agrarismo mexicano; De hecho, la cuestión agraria era el punto que atendía a mayor abundamiento, partiendo de la necesidad de romper con los latifundios y las haciendas y de restituir y repartir las tierras entre quienes verdaderamente la trabajaban: los campesinos mexicanos.

Sumamente ilustrativo de los objetivos agrarios perseguidos por la facción zapatista resulta el punto 7 del citado Plan que reza a la letra:

"...En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los

---

<sup>27</sup> Idem

horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poderse dedicar a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiará, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos...<sup>28</sup>

Los principios del Plan de Ayala no sólo servirían de base ideológica a la llamada "revolución del sur", sino que repercutirían de forma contundente en la subsecuente consolidación del agrarismo nacional.

c) El Decreto-Ley de 6 de enero de 1915

El triunfo definitivo de Venustiano Carranza, trajo consigo, la necesidad de preparar las bases políticas y jurídicas para la resolución de la compleja problemática agraria a lo largo y ancho del país; dadas las condiciones del país en ése momento histórico, Carranza enfrentaba la necesidad de incorporar al estamento jurídico de la Nación las principales demandas de la población, especialmente en materia agraria, dado que, como se ha dicho, fue precisamente la mala distribución de las tierras la que originó el movimiento armado del 10.

La tarea de dar forma al nuevo proyecto agrario nacional, corrió a cargo del licenciado Luis Cabrera quien, desde 1912 se había manifestado a favor de los

---

<sup>28</sup> Ibidem. p. 182

principales ideales del agrarismo mexicano: la dotación y la restitución de tierras; fue así, como entre 1914 y 1915, Cabrera conformó el articulado de la primera Ley en materia agraria, que sería promulgada por Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el seis de enero de 1915.

La Ley agraria de 1915 constaba formalmente de nueve considerandos y doce artículos, en que se justificaba social e históricamente la necesidad de dejar atrás las prácticas latifundistas mediante la incorporación de los principios de dotación y restitución de tierras con miras a la obtención de la justicia social en el campo y se regulaba lo referente a las acciones legales que darían lugar a estas figuras.

Según Sotomayor Garza, el numeral de la Ley en comento que tendría mayor repercusión en fases posteriores de la historia nacional fue el 3º en que se regulaban las acciones restitutoria y dotatoria de tierras:

“...El artículo 3º de la Ley del 6 de enero contiene dos acciones, una de ellas denominada ‘restitución’, que con anterioridad ya había sido mencionada en planes y proyectos agrarios; la otra acción es la de ‘dotación’ concepto que por primera vez se incorpora a la vida agraria de México [...] las acciones mencionadas respondieron ampliamente a la solución de la problemática agraria, en razón de que, por un lado, con la acción de la restitución se reintegraba a los individuos y pueblos las superficies de tierra de que hubieran sido despojados, y por otra se satisfacían las necesidades de quienes carecían de tierras mediante la acción de dotación...”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 80

La Ley de 1915 establecía además los procedimientos legales a seguir para obtener tanto la restitución como la dotación de tierras señalando como órganos agrarios a la Comisión Agraria Nacional (dependiente directamente del Ejecutivo Federal), la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos y como autoridades en la materia al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Jefes Militares.

La promulgación de este Ordenamiento marcó el inicio formal de nuestro Derecho Social Agrario. Fue abrogada en 1934 cuando sus principios fueron incorporados expresamente en el texto del artículo 27 Constitucional.

d) El artículo 27 de la Constitución de 1917

La Ley del 6 de enero de 1915 dejaría una profunda huella en épocas posteriores de la historia nacional; ello se hizo patente en la redacción del texto original del artículo 27 Constitucional, que en su párrafo tercero consagraba el derecho de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictase el interés público, quedando así asentado el principio de la *propiedad social de la tierra*. En observancia de dicho principio normativo, el mismo párrafo ordenaba explícitamente el reparto agrario otorgando a su vez, el carácter de Ley Constitucional al decreto de 1915, en los siguientes términos:

"...Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, **tendrán derecho a que se les dote de ellas**, tomándolas de

las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos 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 considerará de utilidad pública...<sup>30</sup>

El mismo numeral estableció como mecanismo para efectuar el fraccionamiento y el reparto de las tierras, la expropiación de los terrenos y fincas que, por cualesquier causa fuesen consideradas de utilidad social; al acto jurídico de expropiación sucedía el otorgamiento de una indemnización a los antiguos propietarios por un monto superior en 10% al valor catastral manifestado o aceptado por éstos. Al respecto, se estableció que el único aspecto que los antiguos propietarios podrían impugnar judicialmente sería el valor excedente de los predios en virtud de mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la determinación de su valor fiscal; con ello se imposibilitaba la interposición de cualesquier acción (incluso el Juicio de Amparo) en contra del acto expropiatorio (párrafos segundo y tercero de la fracción VII).

El principio de restitución de las tierras que hubiesen estado bajo el dominio de las corporaciones eclesiásticas, se encontraba contenido en la fracción VI que declaraba expresamente la nulidad de todos aquellos actos que hubiesen privado, parcial o totalmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población; disponiéndose que, por tanto: "...todas las tierras, bosques y aguas de que hayan

---

<sup>30</sup> Canchola Herrera, Jesús. Tríptico Constitucional Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1995, p. 90-91

sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915 que continuará en vigor como ley constitucional...<sup>31</sup>

La prohibición contenida en la fracción IV del texto original del numeral en comento, a las sociedades comerciales por acciones para adquirir o administrar fincas rústicas, vino también a reafirmar el carácter social de la propiedad agraria, precaviéndose con ello que tanto la dotación como la restitución de tierras fuesen derechos que recayesen de forma exclusiva en la clase campesina.

La declaración expresa de la constitucionalidad de la Ley de 1915, ratificó la existencia de las acciones de dotación y restitución que prevalecerían en períodos históricos subsecuentes de la evolución de nuestro Derecho Agrario.

### **1.2.7. México contemporáneo**

En años subsecuentes a la promulgación de la Constitución del 17, el artículo 27 Constitucional fue reformado en múltiples ocasiones sin que el principio de reparto de la tierra fuese modificado de forma substancial, lo cual vino a darse hasta 1992 en virtud de las reformas cuya estructura se analizará más adelante.

De las de reformas efectuadas al artículo 27 Constitucional antes de 1992 (suman trece, en total), sólo algunas se relacionaron directamente con aspectos

---

<sup>31</sup> Canchola Herrera, OP. CIT. p. 98

sustantivos y adjetivos del reparto de la tierra, estas reformas se relacionan brevemente en los párrafos siguientes.

La primera reforma al artículo 27 de la Carta Magna vigente se dio en virtud de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1934; este Decreto incorporó al texto del numeral descrito los aspectos primordiales de la Ley Agraria de 1915, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo. El aspecto más importante de dicha reforma lo constituyó la estructuración de la autoridad agraria que sería una dependencia supeditada directamente al Ejecutivo Federal llamada *Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización*, facultada para conocer y resolver las acciones jurídicas dotatorias y restitutorias. También, en virtud de esta reforma se introdujo un procedimiento relativo al parcelamiento de los ejidos así como el principio de inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria. En la nueva fracción XVII se facultó a las legislaturas locales para crear sus propias Leyes de Fraccionamientos de Latifundios. Así mismo, y en virtud de haberse incorporado al texto constitucional sus principios básicos, se abrogó la Ley Agraria de 1915 (artículo transitorio único).

En realidad las reformas descritas cumplieron una función legislativa muy clara, allanar el camino hacia la expedición del primer Código Agrario, acto que se efectuó tan sólo dos meses después (22 de marzo de 1934). Este Código (el primero de su tipo en nuestro país) en observancia de los preceptos constitucionales recién consagrados reguló los siguientes aspectos en relación al reparto agrario:

- La incorporación de los principios rectores esenciales del reparto agrario contenidos en la Ley de 1915;
- La supeditación del derecho de los núcleos poblacionales a recibir tierras, a la condición de que la existencia del poblado solicitante fuese anterior a la fecha de solicitud correlativa;
- El establecimiento *ex lege* de la extensión máxima de las parcelas ejidales (cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente en otro tipo de tierras);
- El establecimiento de un límite de extensión a la pequeña propiedad (150 hectáreas en tierras de riego y 500 en tierras de temporal), y el procedimiento para el reparto o expropiación de los excedentes respecto a dicha superficie;
- La pormenorización adjetiva de los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas, a cargo de la nueva autoridad en materia agraria.

Con fecha 6 de diciembre de 1937, se publicó un Decreto por el cual se reformaba la fracción VII del artículo 27 Constitucional, con el objetivo de hacer de conocimiento exclusivo de la Federación lo relativo a las cuestiones limítrofes de los terrenos comunales; Croda Musule sintetiza el sentido de esta reforma en los siguientes términos:

“...Se modifica la fracción VII, especificándose que las cuestiones de límites de los terrenos comunales corresponden a la jurisdicción federal; se contempla la intervención del Ejecutivo Federal en la resolución de los conflictos que se susciten y la intervención de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación cuando los particulares no estén conformes con la resolución emitida...<sup>32</sup>

En este contexto, el 23 de septiembre de 1940 fue promulgado un nuevo Código Agrario que venía a substituir a su predecesor de 1934; aunque el nuevo Código fue en muchas de sus partes una reexpresión de la legislación anterior, introdujo algunas innovaciones de gran relevancia como: a) La extensión del principio de inafectabilidad a las tierras ganaderas (este principio, como se ha visto existía antes sólo para la pequeña propiedad agrícola); y b) Una mejor estructura técnico-jurídica, toda vez que regulaba, en apartados distintos los elementos sustantivos y adjetivos del Derecho Agrario.

Siguiendo los principios sustantivos y adjetivos de este ordenamiento con fecha 31 de diciembre de 1942 se promulgó un nuevo Código Agrario que recogía los elementos básicos de la legislación agraria previamente establecidos, haciendo un mayor énfasis en la inafectabilidad ganadera, lo que en el plano social trajo múltiples reacciones debido a que el nuevo marco regulatorio favoreció el enriquecimiento de este sector, muchas veces en perjuicio de las clases campesinas desposeídas. Sin embargo, como un aspecto positivo puede mencionarse una mejora substancial en el aspecto adjetivo al pormenorizarse la instrumentación de los procesos de dotación y restitución de tierras.

---

<sup>32</sup> Croda Musule, Héctor. La nueva Ley Agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano, Instituto de Propositiones Estratégicas, México, 1992, p. 27

La siguiente reforma al artículo 27 Constitucional, con repercusión en lo referente al reparto de tierras fue la de 12 de febrero de 1947, en virtud de la cual se estableció como mínimo de la unidad individual de dotación la superficie de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes en otros tipos de tierras (fracción X). Se introdujo así mismo el derecho de los pequeños propietarios a recurrir al juicio de Amparo para defenderse de las afectaciones a sus tierras (fracción XIV). Se incorporaron algunos casos de excepción respecto a los límites de la pequeña propiedad que fueron: "...las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales..."<sup>33</sup>

Mediante esta reforma se estableció una nueva forma de determinar los límites de la pequeña propiedad ganadera, al disponerse que ésta debía contar con la extensión suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado.

En este marco y ante la complejidad que paulatinamente adquiría la cuestión agraria nacional, con fecha 16 de marzo de 1971 se promulgó la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) que vino a interrumpir el prolongado período de vigencia del Código Agrario de 1942. Las principales innovaciones introducidas por la Ley Federal de la Reformas Agraria en materia de reparto y restitución de tierras pueden sintetizarse en los siguientes puntos: a) La atribución al Poder Ejecutivo

---

<sup>33</sup> Croda Musule, OP. CIT. p. 29

Federal del carácter de "Suprema Autoridad Agraria"; b) La reestructuración de los sistemas de resolución de los procesos de dotación y restitución de tierras (introducción de las Comisiones Agrarias Mixtas); c) Reformulación de los requisitos y procedimientos para las solicitudes de dotación y restitución de tierras, tanto para los sujetos colectivos (núcleos poblacionales) como para los sujetos individuales; d) Establecimiento de mayores sistemas de control respecto a las solicitudes de dotación y restitución de tierras; e) Un nuevo sistema para adquirir los certificados de inafectabilidad agraria y ganadera de los pequeños propietarios.

Paralelamente, la Ley Federal de la Reforma Agraria trajo consigo una modificación de la estructura administrativa del Estado en la materia, al crearse, el 29 de diciembre de 1974, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), que contaba entre sus principales atribuciones, las siguientes:<sup>34</sup>

- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- Conceder o ampliar en términos de ley las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales;
- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional;
- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

---

<sup>34</sup> Art. 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Edit. Porrúa, México, 1976, p. 10

Así mismo, la Ley Federal de la Reforma Agraria introdujo nuevas disposiciones que hacían por vez primera referencia al desarrollo económico de los ejidos y comunidades agrarias; de acuerdo a las políticas agrarias vigentes en la década de los setenta (que se pronunciaban por impulsar el desarrollo sistemático y acelerado del sector agrícola) se dio un status jurídico al crédito agrario a ejidos y comunidades.

Bajo el nuevo marco normativo los aspectos relativos al reparto agrario contenidos en el artículo 27 Constitucional no serían modificados sino hasta el 3 de febrero de 1983, fecha en que se publicó un Decreto que venía a reformar las fracciones XIX y XX. Mediante esta reforma se establecía: a) La obligación del Estado de establecer estrategias, "...para la impartición y el cumplimiento de la justicia agraria, así como garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de las tierras ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, apoyando con asesoría legal a los campesinos..."<sup>35</sup>. Así mismo, en la fracción XX se establecieron las obligaciones y facultades del Estado para impulsar el desarrollo económico en el campo mediante diversos mecanismos que debían cobrar forma en una ley *ex profeso* para tales efectos; en ese sentido, la reforma contempló: "...el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, de crédito, de capacitación y asistencia técnica..."<sup>36</sup>

Aunque el 10 de agosto de 1987 se realizó una nueva reforma al numeral 27 de la Constitución, ésta careció de trascendencia en relación al reparto agrario

---

<sup>35</sup> Croda Musule, OP. CIT. p. 31

<sup>36</sup> Idem

(incorporó las facultades del Estado para impulsar el desarrollo sustentable), por lo que las reformas antes citadas de 1983, representan el antecedente inmediato de las efectuadas en 1992, a la que nos referimos en capítulo subsecuente.

### **1.3. Transformaciones agrarias en México en el marco del proceso de globalización económica**

Es sitio común al analizar la historia agraria de nuestro país, que los esfuerzos realizados en el marco de la Reforma Agraria Nacional resultaron insuficientes tanto para introducir la plena seguridad jurídica en la tenencia de las tierras rústicas, como para incrementar la productividad del sector. El excesivo burocratismo y la intervención mezquina de los actores políticos en la producción agrícola y ganadera del país, terminaron por minar los alcances reales planteados inicialmente en el marco del proyecto constitucional agrario.

Para fines de la década de los ochenta, el panorama del campo mexicano era verdaderamente desolador; en tanto que en el discurso político se planteaba la prioridad de elevar tanto la productividad del sector agrícola como la condición general de vida de la clase campesina, en la realidad los conflictos y disputas por la tenencia de la tierra se agudizaban debido a los deficientes mecanismos de impartición de la justicia agraria y a la insuficiencia de las tierras para dotación, al mismo tiempo, la depauperación económica sufrida por los campesinos provocaba éxodos masivos hacia las ciudades reduciéndose substancialmente la productividad del campo.

En este contexto, iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), dejando ver que se avecinaba la necesidad de un cambio estructural en la producción agrícola. Era imposible que México se viese inmerso en uno de los bloques económicos más competitivos a nivel mundial, con la baja productividad que venía afectando al sector agrícola desde épocas inmemoriales; fue así como, a partir de 1990, el Gobierno Federal comenzó a delinear una serie de reformas agrarias estructurales tendientes al incremento substancial de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra rústica, paso insoslayable para poder emprender proyectos y mecanismos de inversión en el sector que se reflejasen en la productividad del agro mexicano.

Sin emitir aún juicios de valor sobre las citadas reformas estructurales que se concretaron en 1992, pasamos a analizar los principales aspectos que contemplaron así en el marco de nuestro Código Fundamental, como en el de la Ley Agraria vigente.

## CAPÍTULO 2

# EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO: INNOVACIONES EN CUANTO A LA TENENCIA Y LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA

### 2.1. El Decreto de Reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992

#### 2.1.1. Contexto de las reformas

A fin de ubicar los principales elementos del entorno que impulsaron las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992, es menester revisar algunos antecedentes vinculados especialmente con la evolución de la economía mundial hacia el proceso de apertura comercial, conocido comúnmente como globalización.

El fenómeno de la apertura comercial tiene su antecedente inmediato en el abatimiento del *Estado de Bienestar*<sup>37</sup> (*welfare state*), modelo político y económico que se inclinaba por que las instituciones gubernamentales realizasen una acotación a la libre concurrencia con la finalidad de garantizar el pleno empleo de la población mediante el incremento de la inversión pública. El pináculo del *Estado de Bienestar* se ubica en la política del *New Deal* impulsada por el gobierno norteamericano para contrarrestar los efectos de la gran depresión económica que aquejó a aquél país en la década de los treinta del siglo XX. Este modelo

---

<sup>37</sup> Cfr. Melossi, Darío. *El Estado de control social*, Edit. Siglo XXI, México, 1992, p. 145

coadyuvó a reinstaurar el equilibrio de la economía estadounidense que, ya para mediados de la década de los cuarenta volvía a adquirir su predominancia a nivel mundial.

Sin embargo, al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno norteamericano, al vislumbrar la posibilidad de consolidar la presencia de su planta productiva en los mercados internacionales, desdeñó los alcances del Estado de Bienestar apuntando hacia un nuevo modelo: el de apertura comercial. El primer paso que se dio en este sentido lo constituyó la suscripción en 1947, del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), cuya meta, a largo plazo era la de conformar un entorno económico internacional regido por las leyes del libre mercado, bajo la premisa de la disminución gradual de las barreras arancelarias entre las diversas regiones del orbe así como de la injerencia de los Estados en la actividad económica. Estos elementos constituyeron la gestación de lo que hoy conocemos como globalización económica o *modelo económico neoliberal*.

A partir de entonces, el proceso de internacionalización económica avanzó a un ritmo acelerado mediante la suscripción de Acuerdos multilaterales de índole eminentemente regional. Al GATT fueron sumándose, si bien de forma paulatina, otros acuerdos como el que originó la Asociación Latinoamericana de Integración, la Cuenca del Pacífico y desde luego la Comunidad Económica Europea.

Fue precisamente la suscripción del Acta Europea en 1982<sup>38</sup>, el acontecimiento que vino a acelerar el proceso de globalización. Europa se perfilaba como el primer mercado común a nivel mundial, por lo que el gobierno de los Estados Unidos se enfrentaba a una coyuntura de importancia total: impulsar el nuevo modelo en su principal área de influencia, es decir, el Continente Americano.

Así, desde 1982 comenzó a vislumbrarse en las naciones latinoamericanas el advenimiento de una verdadera revolución económica: la necesidad de ajustar el desarrollo de sus aparatos productivos y sus sistemas jurídicos y políticos a las nuevas condiciones contextuales se revelaba como una prioridad en el corto plazo.

En estas condiciones, nuestro país comenzó a dar los primeros pasos significativos hacia la internacionalización económica. En 1986 el Estado mexicano se adhirió al GATT, al tiempo que comenzaba a gestarse la idea de crear un bloque trilateral de libre comercio en América del Norte.

Las negociaciones del TLCAN iniciaron formalmente en 1990, es decir, durante el primer año de gobierno del entonces presidente Carlos Salinas, quien en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dejaba entrever que durante su sexenio se promoverían una serie de reformas políticas y jurídicas tendientes a adecuar la estructura de la producción nacional a las condiciones exigidas por el nuevo contexto internacional. Uno de los rubros más atendidos en el marco de

---

<sup>38</sup> Cfr. Chávez Padrón, Martha. OP. CIT., p. 309

dicho instrumento de planificación fue, desde luego la situación del campo mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo mencionado, establecía en relación al campo la necesidad imperiosa de modernizar sus estructuras y capacidades productivas, eliminando desde luego las prácticas proteccionistas, haciendo con ello mención velada al proceso de reforma agraria:

“...Modernizar al campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean quienes determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, **sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos**. Modernizar al campo requiere, también, de la práctica de **esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios** que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos...”<sup>39</sup>

El Plan en comento mencionaba además, la necesidad de incrementar de forma substancial, la seguridad en la tenencia de la tierra y de elevar dicha premisa a un status jurídico:

“...Se promoverá el perfeccionamiento y cabal aplicación de la legislación que norma el desarrollo del sector. Se hará de la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de partida de la acción modernizadora del campo, evitando toda forma de simulación...”<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Presidencia de la República, México, 1990, p. 71

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 73

Aunque los planes y políticas públicas no hablaban expresamente de la conclusión del proceso de reparto agrario, paulatinamente y conforme avanzaban las negociaciones hacia la apertura comercial con los Estados Unidos y Canadá, las opiniones de los actores políticos cercanos bien institucional o ideológicamente al Gobierno Federal, expresaban la necesidad de promover una reforma *estructural* en el campo, que *abatiese* con celeridad y eficacia, los paradigmas paternalistas que tanto habían perjudicado la producción agrícola del país. En vísperas de las reformas al artículo 27 Constitucional, Luis Téllez, elemento fundamental del "gabinete económico" del presidente Salinas afirmaba:

"...La nueva política agropecuaria está diseñada en función del largo plazo y se apoya en el concepto de cambio estructural. Su objetivo consiste en garantizar el incremento sostenido del bienestar rural y asegurar la soberanía alimentaria del país; es decir, lograr volúmenes de producción que permitan, directamente o a través de un intercambio eficiente de productos agropecuarios con el exterior, satisfacer las necesidades alimentarias de la población [...] El cambio estructural se refleja no sólo en la remoción de inercias que caracterizaron el sector agropecuario en el pasado, sino también en la determinación de reglas de juego estables, claras y justas. La nueva política agropecuaria que se instrumenta en el campo ha dejado atrás el paternalismo estatal; ahora se reconoce el potencial del productor mexicano y su capacidad para integrarse con eficiencia en los circuitos productivos tanto en el plano interno como en el de los mercados internacionales..."<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Téllez K. Luis. "El cambio estructural en el campo mexicano", en *Examen*, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Año 2, Num. 24, Mayo de 1991, p. 16

Aunque la idea del fin del reparto agrario "flotaba" ya en el ámbito de la opinión pública, enrareciendo incluso los diversos ambientes y escenarios políticos, ésta no fue declarada expresamente sino hasta el Primer Informe de Gobierno de Salinas en que afirmó:

"...El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo; pero pretender, en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos [...] Hoy, la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas: dos terceras partes de los campesinos que siembran maíz en la nación tienen menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia; muchos sólo poseen surcos. Así no pueden satisfacer sus propias necesidades. El gobierno está obligado, por mandato constitucional a seguir repartiendo tierras, pero desde hace años, los efectos del reparto son contrarios a su propósito revolucionario [...] Por eso llegó el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo. Este es un momento clave..."<sup>42</sup>

En este contexto, y a tan sólo unos días de haber pronunciado su Informe de Gobierno, el Presidente Salinas presentó la iniciativa de reformas al Congreso a cuya exposición de motivos nos referimos a continuación.

---

<sup>42</sup> Cit. por Pazos, Luis. La disputa por el ejido, Edit. Diana, México, 1992, pp. 95-96

### 2.1.2. Exposición de motivos

El fin del reparto de tierras en el campo mexicano se aproximaba paulatinamente a la realidad; con fecha 7 de noviembre de 1991, el presidente Salinas presentaba al Congreso de la Unión, una iniciativa que pretendía reformas diversas fracciones del artículo 27 Constitucional: su punto primordial era, desde luego, dar fin al reparto agrario modificando los esquemas vigentes de la tenencia de la tierra. La exposición de motivos de este documento, venía a complementar lo expuesto unos días antes en el Informe de Gobierno; el Doctor Luis Pazos nos presenta una glosa de dicha exposición en la cual se contienen los principales elementos que en la perspectiva del Ejecutivo Federal justificaban las reformas en estudio:

“...La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones para colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía en extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda [...] Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917 [...] Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria [...] Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las

unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad [...] La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles...<sup>43</sup>

Como puede observarse, el fin del reparto agrario fue una idea que nació a raíz de la proximidad del TLCAN; el Gobierno Federal ponderaba la necesidad de incrementar la productividad en el campo y ajustar sus procesos productivos a la realidad internacional que se avecinaba.

### **2.1.3. Principales aspectos reformados. El fin del reparto agrario**

Las reformas salinistas al artículo 27 de la Carta Magna expedidas el 3 de enero de 1992 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año tocaron una diversidad de temas relacionados con la tenencia de la tierra, cuyo punto toral fue, como hemos dicho, el fin del proceso social del reparto agrario. En el presente punto se revisa la estructura de la reforma únicamente en cuanto a éste último punto, toda vez que los demás aspectos que contempló (venta y arrendamiento de parcelas, prescripción positiva de los derechos parcelarios, cambio del régimen ejidal a dominio pleno y embargabilidad de las parcelas) serán analizados por separado en los siguientes apartados al revisar la estructura de la Ley Agraria.

Formalmente, las reformas al artículo 27 Constitucional introducidas en virtud del Decreto de 6 de enero de 1992 fueron: " a) Reforma al párrafo tercero; b)

---

<sup>43</sup> Pazos, Luis, OP. CIT. pp. 99-100

Reforma a las fracciones IV; VI Primer Párrafo; VII, XV y XVI; c) Derogación de las fracciones X a XIV.<sup>44</sup>

Las reformas directamente vinculadas con el fin del reparto agrario, son justamente la derogación de las fracciones X a XIV, así como las modificaciones a la fracción XV. Con fines ilustrativos, a continuación se transcriben íntegramente los textos derogados:

#### *1. Texto derogado de la fracción X*

"...Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados ... La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o a falta de ellos de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3 de la fracción XV de este artículo..."<sup>45</sup>

Con la supresión de esta fracción, se dan por terminado formalmente el principio de dotación de tierras que deviene, tal y como se ha visto de la Ley Agraria de 1915, depositaria de los más caros ideales revolucionarios sobre la

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 6 de enero de 1992, p. 3

<sup>45</sup> Pazos, Luis, Op. Cit. p. 114

tenencia de la tierra. Esta fracción constituyó hasta antes de las reformas descritas, el **fundamento jurídico esencial del reparto agrario**. Las causas argüidas para esta abrogación han sido ya expuestas.

Cabe apuntar, que no obstante que estas reformas dan fin al reparto de tierras salvaguardan la acción restitutoria, siendo ésta: "...la única forma de constituir propiedad social impositivamente; ..."46 Ello queda asentado en la fracción VI, párrafo 2º que reserva a la Federación y a los Estados la determinación de aquellos casos en que la ocupación de la propiedad privada sea de utilidad pública, así como en la fracción VII, párrafo final que establece a la letra que: "...la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria...". Los preceptos relativos de la Ley Agraria, se analizarán más adelante.

## *2. Texto derogado de la fracción XI*

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

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;

---

<sup>46</sup> Rivera Rodríguez, Isaías. El nuevo Derecho Agrario Mexicano, Edit. Mc Graw Hill, México, 2000, p. 84

- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen...”

El texto de esta fracción constituía **el fundamento constitucional de la acción de dotación de tierras**. Con esta derogación desaparece la estructura orgánica que para la impartición de la justicia agraria había previsto la Ley Federal de la Reforma Agraria; por declararse concluido el reparto agrario, las figuras jurídicas antes contempladas en esta fracción, caen en la inoperancia. Al decir de Luis Pazos, el objetivo concreto de esta derogación es: “...resolver las controversias agrarias únicamente a través de tribunales agrarios...”<sup>47</sup>

### *3. Texto derogado de la fracción XII*

“...Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores [...] Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictámen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución [...] Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen

---

<sup>47</sup> Pazos, OP. CIT. p. 112

de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal [...] Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen directamente en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente...<sup>48</sup>

Por referirse esta fracción a los procedimientos generales para hacer valer la dotación de tierras, pierde absolutamente su operancia al declararse concluido el proceso de reparto de tierras.

#### *4. Texto derogado de la fracción XIII*

“...La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria...<sup>49</sup>

El principio que guía esta reforma, al igual que en los casos anteriores, es la supresión de organismos y procedimientos que pierden su operancia con la conclusión del reparto agrario.

---

<sup>48</sup> Pazos, Luis, Op. Cit. p. 115

<sup>49</sup> Ibidem, p. 116

## 5. Texto derogado de la fracción XIV

“...Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de los ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo [...] Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación; fenecido ese término ninguna reclamación será admitida [...] Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas...”<sup>50</sup>

Como consecuencia de la derogación de esta fracción (cuya justificación es, al igual que en los casos anteriores dar mayor seguridad en la tenencia de la tierra), se suprimen las siguientes figuras: a) La expropiación con fines de reparto o restitución de tierras; b) La nulificación de los derechos de impugnación jurídica a aquellos sujetos cuyos predios fuesen expropiados (esta disposición va íntimamente vinculada con el cambio de naturaleza jurídica de la propiedad agraria); y c) Los certificados de inafectabilidad.

La reforma a la fracción XV, ratifica la desaparición de los certificados de inafectabilidad por ser la propiedad privada un derecho oponible *erga omnes*; de ello deriva también la supresión de la indemnización por concepto de afectación y

---

<sup>50</sup> Ibidem, p. 117

la deuda agraria. En este sentido, el amparo agrario sólo puede oponerse en contra de la acción de restitución.

Como consecuencia directa de las citadas reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional, con fecha 7 de febrero del mismo año el Presidente de la República Carlos Salinas presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de la nueva Ley Agraria cuyos principales aspectos e innovaciones se analizan a continuación.

## **2.2. La Ley Agraria**

### **2.2.1. Proceso legislativo y exposición de motivos**

El proceso legislativo de la Ley Agraria que vino a reglamentar las múltiples reformas efectuadas previamente al numeral 27 de la Carta Magna, comenzó con la presentación por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión de la iniciativa con fecha 7 de febrero de 1992. Las discusiones legislativas sobre la iniciativa concluyeron el 23 de febrero, fecha en que ésta fue aprobada.

La nueva Ley Agraria se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de febrero del mismo año y entró en vigor al día siguiente.

Su exposición de motivos no varió mucho respecto a la del Decreto de Reformas Constitucionales de 6 de enero de 1992. El eje de la misma fue tal y

como señala Sotomayor Garza, la necesidad de incrementar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra:

“...La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra se mencionaba en la iniciativa como primer presupuesto de la nueva Ley Agraria, esta seguridad se otorga de la misma manera a las tres formas de tenencia de la tierra reconocidas constitucionalmente...”<sup>51</sup>

Sin embargo, los alcances jurídicos de la nueva Ley fueron mucho más allá de la simple instauración de la seguridad jurídica, toda vez que introdujo modificaciones substanciales en aspectos muy diversos de nuestro Derecho Agrario, que se revisan a continuación.

### **2.2.2. Principios introducidos en relación a la tenencia y la explotación de la tierra**

Las reformas de 6 de enero de 1992 al numeral 27 de la Carta Magna vinieron a introducir algunos cambios en relación a la naturaleza jurídica del ejido, toda vez que el texto actual de su fracción VII, establece que la ley reglamentaria debe “...fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el **dominio** sobre su parcela...”

La anterior disposición abre la posibilidad de que cumplidos ciertos requisitos legales, los ejidatarios puedan efectuar actos jurídicos de traslación e incluso de

---

<sup>51</sup> Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 87

enajenación de sus derechos ejidales. Los mecanismos dispositivos previstos para tal efecto en la Ley Agraria se revisan a continuación.

### **1. Enajenación de parcelas entre los ejidatarios**

A fin de realizar una exposición objetiva de los mecanismos previstos por la Ley Agraria para la enajenación de los derechos parcelarios, cabe en primera instancia, anotar que dicho ordenamiento prevé la existencia en el seno del ejido de tres modalidades de tierras ejidales, determinadas en función de su destino; éstas son, según el numeral 44 de la Ley Agraria:

#### *1. Tierras para el asentamiento humano:*

Son definidas por Muñoz López, en concordancia con el artículo 63 de la Ley Agraria como: "...aquellas donde se establece la zona urbana del núcleo, así como las áreas destinadas a obras de beneficio social como instituciones educativas, religiosas, campos deportivos, etc. [...] "<sup>52</sup>. Por constituir un *área irreductible del ejido* (art. 64 de la Ley Agraria), estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables señalándose que cualesquier acto que infrinja dichas características será nulo de pleno derecho. La única excepción en ese sentido se da cuando el núcleo poblacional decide aportar tierras de asentamiento humano al municipio o estado para dedicarlas a los servicios públicos. La asignación estas tierras (así tratándose de áreas de asentamiento humano

---

<sup>52</sup> Muñoz López, Aldo Saúl. La enajenación de derechos parcelarios, Edit. PAC, México, 1998, p. 94

preconstituídas o de solares) a los ejidatarios, **originan propiedad plena de los mismos**; los títulos que la acrediten deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda. El artículo 69 de la Ley Agraria establece la posibilidad de que estas tierras sean enajenadas por sus propietarios conforme a lo dispuesto en el derecho común.

## *2. Tierras de uso común*

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley Agraria, Sotomayor Garza las define como aquellas: "...que no han sido destinadas para el asentamiento humano ni para ser parceladas..."<sup>53</sup>. Al igual que las destinadas para el asentamiento humano, estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que por causas de "manifiesta utilidad para el núcleo", éste decida transmitir su dominio a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios. Esto es, bajo ciertos presupuestos y siguiendo los requisitos legales contenidos en el artículo 75 de la Ley Agraria, el dominio de estas tierras es transferible, previa resolución de la Asamblea (art. 75, fracciones II y III de la Ley Agraria)

## *3. Tierras parceladas*

Son las tierras formalmente parceladas a favor de los ejidatarios; es decir, se trata "...de las superficies definidas que han sido adjudicadas de forma individual

---

<sup>53</sup> Sotomayor Garza, Jesús. OP. CIT. pp. 128-129

o colectiva (copropiedad) a miembros del núcleo de población a quienes les pertenece el derecho de su aprovechamiento, uso y usufructo e incluso el de disposición, sin más limitaciones que las que marca la Ley...<sup>54</sup>

La posibilidad de los ejidatarios, de enajenar sus derechos parcelarios, es acaso una de las innovaciones más relevantes (y debatidas) de la legislación agraria vigente, toda vez que suprime plenamente los principios normativos que prohibían cualquier suerte de enajenación sobre los bienes del ejido (otrora contenidos en el artículo 75 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El principio dispositivo general que permite la enajenación de los derechos parcelarios, se encuentra contenido en el artículo 80 de la Ley Agraria, que en su párrafo primero establece textualmente que: " Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población..."

Los mecanismos previstos por la Ley para la enajenación de los derechos parcelarios son, en esencia, dos: la cesión de derechos y la compraventa.

La cesión de derechos, entendida genéricamente como: "...la transmisión a título oneroso o gratuito de cualquiera de los que pertenecen al titular de los mismos..."<sup>55</sup>, tiene su fundamento en materia agraria en el artículo 20 fracción I de la Ley Agraria que contempla que el ejidatario que cediese sus derechos ejidales

---

<sup>54</sup> Rivera Rodríguez, OP. CIT. pp. 168-169

<sup>55</sup> Palomar de Miguel, Juan. OP. CIT., p. 248

(de forma total), pierde ése carácter. Asimismo, del contenido del artículo 60 puede inferirse que la cesión de derechos por parte de los ejidatarios puede tener por objeto, bien aquellos constituidos sobre tierras de uso común o los parcelarios (cesión parcial, en cuyo caso el cedente no pierde su carácter de ejidatario) o ambos (cesión total); dicho artículo establece, de forma textual que: "...La cesión de derechos sobre tierras de uso común por un ejidatario, a menos que también haya cedido sus derechos parcelarios, no implica que éste pierda su calidad como tal, sino sólo sus derechos al aprovechamiento o beneficio proporcional sobre las tierras correspondientes..."

El otro mecanismo previsto por la Ley para la enajenación de los derechos ejidales, es la compraventa de los mismos. Este acto enajenatorio se encuentra sujeto a ciertas restricciones contenidas en el artículo 80 de la Ley Agraria que son, a saber: a) Que la venta de los derechos parcelarios se haga a otros ejidatarios o avecindados<sup>56</sup>; b) Que los ejidatarios o avecindados compradores sean del mismo núcleo de población.

Asimismo, el numeral 80 de la Ley Agraria en su párrafo 3º, establece que, para que la compraventa de los derechos parcelarios sea plenamente válida, debe respetarse el derecho del tanto a favor del cónyuge y los hijos del enajenante. Es decir, el ejidatario que pretenda vender sus derechos parcelarios debe primero notificar su intención a su cónyuge e hijos para que éstos, en su caso, y en un

---

<sup>56</sup> La Ley reconoce como avecindados a "aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en el núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea general o el tribunal agrario competente. (art. 13 de la Ley Agraria)

plazo no mayor a treinta días, ejerzan el derecho del tanto. La omisión de esta notificación puede producir la nulidad de la compraventa.

Otros requisitos de validez de la compraventa de los derechos parcelarios contenidos en el párrafo 2º del numeral en comento, son los siguientes:

- a) **Formalidad:** La enajenación debe constar por escrito. Debe asentarse la voluntad de las partes, así como la intervención de dos testigos;
- b) **Registro:** El acto debe notificarse al Registro Agrario Nacional que *sin demora*, debe a su vez expedir los nuevos certificados parcelarios. Asimismo, el comisariado ejidal debe inscribir el acto en el libro correspondiente.

Cabe anotar que, si bien la Ley restringe la enajenación de los derechos parcelarios en el sentido de que ésta sólo puede efectuarse entre personas pertenecientes al mismo núcleo de población, el hecho de que las parcelas puedan pasar al régimen de dominio pleno (art. 81 de la Ley Agraria), abre la posibilidad de que estas tierras sean adquiridas por sujetos ajenos al núcleo de población.

## **2. Arrendamiento de parcelas**

Al tenor de la nueva Ley Agraria, los núcleos de población ejidal o los ejidatarios en particular, pueden celebrar cualesquier contrato lícito de asociación

o aprovechamiento para que terceros hagan uso de las tierras ejidales, de uso común o parceladas según sea el caso, teniendo como única limitante que dichos contratos tengan una duración máxima de treinta años *prorrogables* (artículo 45 de la Ley de Agraria). Este principio significa, desde luego, una ruptura con lo dispuesto anteriormente en el artículo 55 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que prohibía los actos dirigidos a la explotación indirecta o por terceros de los bienes del ejido.

En el caso específico de las tierras parceladas, el artículo 79 de la Ley Agraria dispone que: "...El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad [...]

De la anterior disposición se derivan los siguientes elementos

- a) Los contratos de los que derive una explotación indirecta o por terceros de las parcelas puede celebrarlos el ejidatario, así con otros miembros del núcleo de población ejidal, como con sujetos ajenos al mismo;
- b) Estos actos, pueden realizarse sin que medie el consentimiento de los demás ejidatarios;
- c) No existe obligación jurídica alguna, por parte del ejidatario de pedir autorización para el efecto de constituir los actos descritos;

d) Tampoco se contempla la formalidad de estos contratos como requisito de validez de los mismos.

Para la realización de estos contratos, los ejidatarios pueden acudir a recibir asesoría a la Procuraduría Agraria, en términos de lo dispuesto en el artículo 136 fracción II de la Ley Agraria. Asimismo, en caso de controversias suscitadas por incumplimiento, rescisión o terminación de dichos contratos, el órgano facultado para resolver es, en términos del artículo 18 fracción XI de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Unitario Agrario de Distrito con competencia en el lugar donde se ubiquen las tierras.

### ***3. Prescripción positiva de derechos parcelarios***

La prescripción adquisitiva de los derechos parcelarios se encuentra contemplada en el artículo 48 de la Ley Agraria, que establece que aquél, que en concepto de titular de los derechos de ejidatario haya poseído tierras ejidales (a excepción de bosques o selvas) por un período de 5 años, si la ocupación de las tierras es de buena fe y de 10 años, si ésta ha sido de mala fe, "...adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela..."

Las similitudes con la prescripción adquisitiva civil son substanciales, toda vez que, incluso los períodos y las formas de ocupación son reproducidas de forma prácticamente textual. La "usucapión" de los derechos parcelarios, origina, desde luego la titularidad de éstos por parte del poseionario quien, al reunir los

referidos requisitos legales debe acudir al Tribunal Agrario para que éste, escuchando al comisariado ejidal y a los colindantes, ya por jurisdicción voluntaria o por la vía contenciosa dicte resolución definitiva y en su caso, notifique al Registro Agrario Nacional para la inmediata expedición de los certificados de titularidad correspondientes.

El término de ocupación señalado para la prescripción adquisitiva, sólo puede interrumpirse: 1) Por denuncia de despojo ante el Ministerio Público efectuada por algún interesado; 2) Por demanda opuesta ante el Tribunal Agrario, por parte también de *cualquier interesado*. (art. 48, párrafo 3º de la Ley Agraria).

En la práctica, uno de los principales problemas relativos a la prescripción adquisitiva de derechos parcelarios se refirió al cómputo del plazo de ocupación de las tierras ejidales en el marco de la nueva legislación. Si bien, en los primeros años de vigencia de la Ley Agraria, diversas ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito determinaban que podía tomarse en cuenta el plazo de ocupación previo a la vigencia de la Ley, los múltiples argumentos que alegaban retroactividad de esa práctica, llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinar que: "...para el cómputo del término para que operara la prescripción positiva agraria no debería de considerarse, en ningún caso el tiempo de posesión anterior a la vigencia de la nueva Ley Agraria..."<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 124

#### **4. Cambio de régimen ejidal a dominio pleno**

La posibilidad, detentada en la actual legislación agraria, de que los ejidatarios puedan cambiar el régimen de tenencia de sus parcelas al de dominio pleno, es también uno de los elementos más representativos del cambio de naturaleza jurídica del ejido y guarda estrecha relación con los principios que rigen la enajenabilidad de las tierras ejidales.

El fundamento básico del cambio del régimen ejidal al de dominio pleno se encuentra contenido en el artículo 23 fracción IX de la Ley Agraria, en que se faculta a la Asamblea General del ejido para dar: "...Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas...".

Para tales efectos, es necesario reunir ciertas formalidades, entre las que destacan las siguientes:

- a) Que se cuente con la aprobación de la mayoría de los ejidatarios en la Asamblea General (arts. 26 y 27 de la Ley Agraria) ;
- b) Que el núcleo agrario se encuentre en el marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), en el que intervienen tanto la Procuraduría Agraria como el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>58</sup>;

---

<sup>58</sup> Muñoz López, OP. CIT. p. 95

- c) Que el título de propiedad, se inscriba en el Registro Público de la Propiedad que corresponda y que, asimismo, se solicite la baja de los derechos parcelarios del Registro Agrario Nacional. (art. 82 de la Ley Agraria )

El cambio del régimen ejidal al dominio pleno (que se constituye, *de iure*, con la baja de los derechos parcelarios del Registro Agrario Nacional y la consecuente inscripción del título de propiedad en el Registro Público de la Propiedad local) abre a su vez la posibilidad de que los ejidatarios puedan enajenar sus parcelas tanto a otros ejidatarios como a terceros, no pertenecientes al núcleo de población. Cuando se trate de la primera venta de parcelas para las que se hubiese adoptado el régimen de dominio pleno, el enajenante debe respetar el derecho del tanto bajo en orden gradual, a los siguientes sujetos: (art. 84, párrafo 1º de la Ley Agraria)

- a) Familiares del enajenante;
- b) Personas que hubiesen trabajado las parcelas por más de un año;
- c) Ejidatarios del mismo núcleo de población;
- d) Vecindados;
- e) El núcleo de población ejidal.

Tratándose también de la primera enajenación de dichas parcelas, el acto traslativo de dominio, "...será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante...", debiendo hacerse, cuando menos al precio de referencia

establecido para tales efectos, bien por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o por cualquier institución de crédito (art. 86 de la Ley Agraria)

La adopción del régimen de dominio pleno sobre las parcelas, no afecta la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento urbano y uso común) [art. 83, párrafo 1º de la Ley Agraria].

### **5. Embargabilidad de la parcela**

La teoría general del proceso define al embargo como la: "...traba, retención o secuestro de bienes por mandamiento de juez o autoridad competente..."<sup>59</sup>, atribuyéndole la finalidad primordial de garantizar el cumplimiento de obligaciones preexistentes por parte de quien las ha dejado de cumplir en las condiciones previstas *ex lege*.

El embargo, tiene, por tanto, como presupuestos fundamentales: 1) La necesidad de que el deudor garantice el cumplimiento de una obligación o conjunto de estas a un acreedor previamente determinado; y, b) La intervención para tales efectos de un órgano jurisdiccional. Como es consabido, esta figura constituye un elemento toral en la resolución de controversias del orden privado y durante muchos años, se excluyó plenamente en el ámbito del Derecho Agrario.

---

<sup>59</sup> Palomar de Miguel, OP. CIT. p. 496

Los principios de inalienabilidad e inembargabilidad de los bienes del ejido, constituyeron durante un largo período de la historia nacional, importantes mecanismos jurídicos para proteger el carácter social de la tenencia de la tierra en el campo mexicano. Es por ello que la embargabilidad de las tierras ejidales (de uso común y parceladas), contemplada en la nueva Ley Agraria, ha suscitado una ardua polémica política y doctrinaria que se prolonga hasta la actualidad.

La Ley Agraria, en su artículo 46 establece la posibilidad de que así el núcleo de población ejidal como los ejidatarios en particular, previa autorización de la Asamblea General den en garantía el usufructo de las tierras de uso común o de las parceladas, respectivamente, ya sea a instituciones de crédito o a terceros con los que hubiesen establecido alguna relación comercial o de asociación.

Así en el caso del otorgamiento en garantía del usufructo de tierras de uso común como en el de las tierras parceladas, el acto debe reunir la formalidad de constar en escritura pública (requiriéndose por tanto, como un requisito *sine qua non* la intervención de fedatario público) y de inscribirse en el Registro Agrario Nacional. (art. 46, párrafo 3º de la Ley Agraria).

Si el núcleo de población o el ejidatario otorgante incumple con la obligación garantizada, el acreedor puede hacer valer su derecho de adquisición del usufructo mediante resolución del Tribunal Agrario competente, durante el plazo estipulado, al término del cual el usufructo vuelve al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso.

Aunque, en apariencia, la instauración de la embargabilidad de los derechos ejidales responde al propósito "...de que los núcleos ejidales y los ejidatarios en particular tengan acceso al crédito no oficial..."<sup>60</sup>, la realidad es que, en muchas ocasiones, tanto los núcleos poblacionales como los ejidatarios se enfrentan a contratos "leoninos" que los ponen en notoria desventaja respecto a sus acreedores, provocando un grave riesgo, no sólo en cuanto a sus bienes jurídicos sino también, en casos extremos en relación al modo de ganarse la vida.

#### **6. Intervención de extranjeros en el campo mexicano**

Una de las innovaciones más controvertidas de la nueva Ley Agraria, es la posibilidad de que los extranjeros detenten el dominio de porciones de tierra agrícola, ganadera o forestal, mediante su participación en las llamadas "Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales" (SPTAGF) reguladas en el Título Sexto del Ordenamiento citado.

Uno de los principios rectores de la nueva Ley Agraria, es precisamente la apertura de la posibilidad de que las sociedades civiles y mercantiles adquieran dominio pleno sobre cualquier tipo de tierras, bajo la premisa de "reactivar" el campo mexicano, mediante su capitalización y la incorporación de nuevos sistemas productivos. En razón de ello, el Ordenamiento en comento permite la existencia de Sociedades que pueden ser propietarias, incluso de las tierras

---

<sup>60</sup> Sotomayor Garza, OP. CIT. p. 122

agrícolas, ganaderas y forestales, y en las que los extranjeros pueden participar de forma significativa, **disposición que rompe tajantemente con los principios elementales de protección social del Derecho Agrario.** En razón de la estrecha vinculación que este tema guarda con el objeto central de la presente investigación, será analizado detalladamente en capítulo subsecuente.

### **2.3. Distintas posturas doctrinarias respecto a la introducción del principio de dominio pleno de las tierras**

Como se ha venido diciendo en reiteradas ocasiones, la promulgación de la nueva legislación en materia agraria ha suscitado grandes controversias políticas y doctrinarias; las vertientes encontradas son fundamentalmente dos:

a) La que supone que todos y cada uno de los aspectos contemplados en el nuevo marco legal, son positivas e importantes para impulsar el desarrollo del sector agrícola, debiendo incluso extenderse hasta cambiar substancialmente la naturaleza jurídica del Derecho Agrario.

A esta tendencia se adscriben autores como el Doctor Luis Pazos quien sostiene aún que el ejido es una figura que debiera desaparecer debido a su "ineficiencia económica..."<sup>61</sup>. Afirma que el ejido, así como todas las formas de tenencia social de la tierra han actuado más como medios de control político por parte del Estado, que como mecanismos para incrementar la producción agrícola.

---

<sup>61</sup> Pazos, OP. CIT. p. 26

Desde su punto de vista, el principal factor que ha afectado así a la producción agrícola como al nivel de vida de los campesinos es la ausencia de propiedad privada en las tierras rústicas.

En síntesis, esta tendencia considera que el conjunto de reformas introducidas al artículo 27 de la Carta Magna el 6 de enero de 1992 así como la nueva Ley Agraria, son los medios más viables que el Estado pudo adoptar para resolver la compleja problemática del campo mexicano.

b)La que niega, en absoluto que el nuevo Derecho Agrario pueda resolver los problemas del sector agrícola, por considerar que sus disposiciones dejan a la clase campesina en un total estado de indefensión frente a los intereses de las élites económicas del campo mexicano incluso las extranjeras.

Dentro de esta tendencia se adscriben los estudios de autores como José Luis Calva y Aldo Muñoz López, quien establece que la introducción del principio de dominio pleno sobre los derechos parcelarios, abre la posibilidad de que los grandes capitales del sector agrícola, “despojen legalmente” de sus parcelas a los campesinos. Expresa textualmente respecto a la enajenación de los derechos parcelarios:

“...Lo cierto es que quienes compran estos derechos [parcelarios] son particularmente los capitalistas de la agricultura y de la agroindustria que por años han venido usufructuando las parcelas de los ejidatarios a través del **arrendamiento**; son estos ‘agricultores’ quienes detentan el poder

económico, y por supuesto, no son ejidatarios ni avecindados de los núcleos de población, toda vez que en su mayoría son propietarios de tierra en gran escala...<sup>62</sup>

Ambos autores coinciden al señalar que la posibilidad de enajenación del ejido (que es la figura más importante de propiedad social en nuestro país), deja abierto el campo para la creación de nuevos latifundios, que en el peor de los casos pueden estar encabezados por capitales extranjeros. En pocas palabras, ésta tendencia teórica niega absolutamente la eficacia de las reformas en materia agraria y las califican como un atentado contra el espíritu social del Derecho Agrario Mexicano.

Del análisis de ambas posturas, se infiere que si bien las reformas tienen una repercusión positiva en tanto que tienden a dar una mayor seguridad en cuanto a la tenencia de las tierras (la problemática asociada a la falta de esta seguridad jurídica fue uno de los factores que influyó contundentemente para el fracaso de la reforma agraria de los años setenta), es necesario realizar ciertos ajustes a la legislación para evitar que los grandes capitalistas extranjeras adquieran, como en el porfiriato, el dominio de porciones significativas del campo mexicano en perjuicio evidente de los productores nacionales. Este elemento será retomado y desarrollado ampliamente en capítulos subsecuentes, por ser una de las bases de las propuestas principales de este trabajo.

---

<sup>62</sup> Muñoz López, OP. CIT. p. 120

## CAPÍTULO 3

# EL ARTÍCULO 130 DE LA LEY AGRARIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LA EXPLOTACIÓN DEL CAMPO MEXICANO

Tras analizar los aspectos sustantivos más relevantes de la nueva Ley Agraria (en cuanto a las formas de tenencia de la tierra) y revisar a grosso modo los principales problemas que se asocian a la posibilidad de incorporar las tierras ejidales al régimen de dominio pleno, en el presente capítulo se plantea un análisis detallado tanto del contenido como de las implicaciones reales del artículo 130, sobre el cual versa nuestra hipótesis principal de trabajo.

### 3.1. La premisa política de “capitalizar” el campo mexicano

Al revisar el contexto de las reformas de 1992, hemos visto que el principal argumento en que estas se fundaron (desde la perspectiva del Estado) fue el fracaso *rotundo* y *evidente* de la Reforma Agraria. Tanto los teóricos *pro-reformistas*, como los miembros del gabinete económico del presidente Salinas, invocaban desde luego las precarias condiciones en que subsistía el agro mexicano a principios de los noventa.

Los argumentos a favor de la reforma de 92 no versaron sólo en el problema burocrático que implicaba el proseguir con el reparto de las tierras ni en la evidente politización de los intereses agrícolas, sino **en el manifiesto bajo**

**rendimiento** de las tierras. Es así como la *capitalización* del agro fue una de las principales plataformas políticas que impulsaron las reformas en los más altos niveles del gobierno federal.

Mas, cabe cuestionar, aún hasta la fecha, *qué* es lo que el gobierno entendía por *capitalización* y en qué medida la apertura de la tenencia de las tierras a manos extranjeras es una medida que coadyuva a superar la difícil situación económica que enfrenta nuestro sector agropecuario.

Para analizar dicha problemática, es menester revisar tanto el sentido que impregnaba en sus orígenes a la Reforma Agraria, como las causas estructurales de que su instrumentación no haya rendido las expectativas previstas tanto por el sector público como por los productores agrícolas.

#### a) El sentido económico de la Reforma Agraria

En los hechos la Reforma Agraria emprendida a raíz del Decreto Ley de 1915 no respondía sólo a un nacionalismo politizado ni a ideales disociados de la realidad económica nacional; lejos de ello los principales artífices de la Reforma entre los que destacaba como hemos visto Luis Cabrera, veían en el reparto agrario una forma idónea de abatir las formas de producción precapitalistas (cabe recordar que hasta antes de la Revolución en México predominaba un régimen semi-feudal) y enfocar al país hacia el desarrollo económico homogéneo.

Michel Gutelman se refiere a la etiología de la Reforma Agraria en el contexto latinoamericano en los términos siguientes:

“...En el centro del problema de la reforma agraria en América Latina, como en cualquier otra parte, se ubica en la necesidad de liquidar las formas precapitalistas de relaciones sociales que frenen el desarrollo del mercado. Precisemos, no se trata de abolir el feudalismo para reemplazarlo por el capitalismo sino de eliminar formas de relaciones sociales y de explotación correspondientes a períodos feudales o precapitalistas, que frenen el desarrollo de un capitalismo ya bien establecido...”<sup>63</sup>

Es decir, si el “ropaje” de la Reforma Agraria eran los ideales de igualdad económica detentados por los próceres del movimiento revolucionario, su adopción formal respondía a la necesidad de enfocar la política económica del país hacia el desarrollo. En este sentido, la Reforma Agraria se adoptó con la finalidad de conjuntar la premisa de **justicia social** dimanante de los más caros ideales de la lucha revolucionaria, con la necesidad de abatir el rezago agrario, legado de la estructura latifundista que impregnaba a nuestro país, particularmente durante el porfiriato; la Reforma Agraria debe leerse, por ende, como un fenómeno complejo, síntesis de los postulados del *liberalismo social mexicano*.

En este sentido, así el reparto agrario como las formas de propiedad social de la tierra (tierras comunales y ejidos), básicamente tuvieron una clara visión liberal

---

<sup>63</sup> Gutelman. OP. CIT. p. 17

y progresista y se vislumbró en ellos la posibilidad de lograr un desarrollo homogéneo en el país, considerando que nuestro país es por su misma constitución sociogeográfica, eminentemente agrícola.

Sin embargo, con el paso del tiempo el proyecto de Cabrera tanto como la visión social del Constituyente Originario de 1917 encontrarían múltiples obstáculos determinados básicamente por factores políticos. La concentración del poder político en un sólo sector, hecho que aconteció a raíz de la creación en 1924 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), "abuelo" político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), provocaría que el reparto agrario se pusiese al servicio de los intereses particulares de las élites que detentaban el poder público. Este fenómeno fue erosionando paulatinamente el proyecto original de la Reforma Agraria y llevó, poco a poco al campo mexicano, a la crítica situación que le afecta aún hasta la actualidad.

#### b) Causas e indicadores del *fracaso de la reforma agraria*

El crítico estado actual del campo mexicano es para muchos analistas producto del fracaso de la instrumentación y operación de la Reforma Agraria; mas, si bien es cierto que la Reforma Agraria sólo arrojó magros resultados tanto para la producción agrícola nacional como para las condiciones de vida del campesinado, también lo es que el análisis de las causas estructurales de la crisis del agro suele ser parcial y poco profundo.

El elemento toral que disgregó los alcances reformistas del Constituyente de 1917, fue como hemos dicho de carácter metajurídico. Hablamos, básicamente de que el desfasamiento del proceso de Reforma Agraria inició justamente en el afán de los sectores gobernantes por perpetuarse en el poder mediante la adopción de criterios discrecionales y populistas para repartir las tierras. Esta tendencia a politizar un proceso que originalmente debió tener un carácter estrictamente jurídico y económico comenzó a darse justamente durante el periodo conocido como el *maximato* encabezado por el presidente Calles.

En esta época, el proceso de reparto agrario se encontraba alentado mas por las relaciones de poder entre el presidente y sus allegados que por la finalidad real de hacer de los ejidos auténticas entidades productivas. El *jefe máximo* (Calles) nombraba directamente las autoridades ejidales (comisariados) que frecuentemente incurrían en abusos de poder llegando incluso a concentrar bajo su propiedad grandes superficies de tierras. Hacia la década de los treinta, Calles repartió gran cantidad de tierras cuyas extensiones eran, sin embargo, insuficientes para garantizar el bienestar de aquellos a quienes se adjudicaban: estamos aquí ante el inicio del minifundismo. Este proceso histórico es descrito por Gutelman en los términos siguientes:

"...El creciente descontento en el campo obligó a Calles, a pesar de su reticencia, a entregar a los campesinos poco más de 3,000,000 de hectáreas de tierras, o sea, aproximadamente el triple que los otros presidentes juntos. Pero como buen partidario de la concepción latifundista del desarrollo del capitalismo, se las arregló para no distribuir la tierra a los

campesinos en función de las disponibilidades reales sino según normas que hacían de los ejidatarios 'minifundistas' camino de la semiproletarización...<sup>64</sup>

Aunado a lo anterior, Calles instrumentó la primera institución de crédito ex profeso para impulsar la actividad agrícola: el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926) que operaba otorgando financiamiento a ciertas sociedades de productores seleccionadas bajo criterios casi siempre arbitrarios y políticos; inició desde entonces una asignación inadecuada de los créditos que en todo caso dejaba fuera al creciente número de minifundistas.

Esta tendencia a politizar el proceso de reparto agrario se reafirmó en sexenios subsecuentes; se tienen registros de que particularmente en los sexenios de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, la asignación de tierras se entendía como una componenda de tintes electoreros a las organizaciones políticas "alineadas" con el gobierno.

Aunque en 1965 se fundó el Banco Nacional Agropecuario, antecedente directo del BANRURAL con el fin de activar económicamente el agro, ya para principios de los años setenta el campo mexicano se encontraba en los hechos, pulverizado. La falta de apoyos financieros y técnicos efectivos a ejidatarios y comuneros había mermado substancialmente la potencialidad productiva de las parcelas llevando a la miseria a millones de campesinos del país que por aquellos años iniciaban un éxodo masivo a los grandes núcleos urbanos.

---

<sup>64</sup> Gutelman, OP. CIT. p. 97

Sin embargo, la respuesta del sector público ante la cada vez más compleja problemática del campo mexicano, lejos de responder a las necesidades inmediatas de los productores, siguió ajustándose a los intereses políticos del sector gobernante. El “auge” que cobró el reparto agrario durante los períodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo siguió favoreciendo el minifundismo; se dio en esos años una multiplicación substancial de los conflictos entre ejidatarios, derivados en su mayor parte de la creciente **incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra**; los problemas de depauperación de las condiciones de vida de los campesinos, de la baja productividad de los ejidos que cada vez mostraba una mayor concentración en los productos básicos (maíz y frijol) por falta de tecnificación y apoyos financieros y de la gran cantidad de conflictos que se multiplicaban a lo largo y ancho del país, no se resolvieron ni siquiera con la “nueva” institucionalización e instrumentación jurídica de los años setenta; por un lado la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) fue consolidándose paulatinamente en un gran “monstruo burocrático” supeditado a los intereses momentáneos del Ejecutivo Federal. Así mismo, a mediados de los setenta, la mayor parte de los ejidos favorecidos por los créditos otorgados por el BANRURAL y otras instituciones financieras tenían cartera vencida.

Paradójicamente, el advenimiento a nivel general del modelo de apertura comercial cuyos primeros visos se hicieron presentes en nuestro país a fines de los ochenta coincidió con la más grave crisis de nuestro sector agrícola; para

entonces el total de tierras repartidas por la Reforma Agraria era de 106,946.7 Hectáreas distribuidas, el 48.2% en ejidos y comunidades; 34.2% en pequeña propiedad; 1.7% en Colonias y 15.9% en "otros terrenos"<sup>65</sup>. Ahora bien, el 58.1 % de las parcelas ejidales que existían tenían una extensión menor a 5 hectáreas y el 38.5 % de las mismas tenían una superficie de entre 5 y 20 hectáreas, lo que reflejaba la presencia indudable del minifundismo. Se observaba como nunca antes el fenómeno de la concentración de los cultivos en productos básicos (maíz y frijol), cuyas cosechas eran en la mayor parte de los casos destinadas al autoconsumo.

El Doctor José Luis Calva reporta que, para 1990, sólo dos de cada cien trabajadores agrícolas contaban con tractores, cifra que en los Estados Unidos era de 150 y en Canadá de 160, lo cual, hablaba, per sé, de la bajísima tecnificación del campo mexicano y, en consecuencia de los magros resultados de los programas gubernamentales de apoyo al sector agrícola.

Cabe anotar que, aún en el rubro de los productos básicos, el campo mexicano tenía un rendimiento mucho menor al de sus futuros socios comerciales: en el período 1985-1990, México produjo sólo 1,7 toneladas por Ha, en tanto que en Estados Unidos y Canadá, esta cifra ascendía a 7 y 6.2 respectivamente. Una tendencia cuantitativa similar podía observarse en cuanto al cultivo del frijol (542 kg/Hectárea en México; 1,661 Kg/Hectárea en EU y 1865

---

<sup>65</sup> Pazos, Luis, OP. CIT. p. 109

Kg/Hectárea en Canadá) y del arroz (3.3. Tonelada/Hectárea en México y 6.2 Toneladas/Hectárea en los Estados Unidos)<sup>66</sup>

La proximidad de la apertura comercial trajo consigo la realización de diversos diagnósticos del campo mexicano, todos ellos apuntaban hacia tres necesidades elementales: a) Terminar con el reparto agrario abriendo la posibilidad de que las formas de propiedad social pasasen al régimen de dominio pleno con la finalidad de dotar a los productores de mayor **certeza y seguridad jurídica** y hacerlos de ese modo, sujetos de crédito; b) Modificar los hasta entonces deficientes sistemas de asociación de los trabajadores agrícolas abriendo así la posibilidad a inversiones privadas en el sector; c) Dar mayores apoyos a los productores para tecnificar la actividad agrícola a ritmo acelerado.

Aunque las anteriores premisas eran, dada la precaria situación del campo, **imprescindibles** para enfilarse el sector agrícola hacia el desarrollo homogéneo, la respuesta del sector público en las reformas de 1992 fueron mucho más allá, incurriendo en el exceso de dar el derecho a los capitalistas extranjeros la posibilidad de detentar el dominio de grandes porciones de tierra, ello a través de su participación en el haber social de las sociedades mercantiles agrícolas a las cuales nos referiremos en los puntos subsecuentes.

Puntualizando: la *capitalización* del campo debió entenderse como una modificación estructural de las pautas productivas acorde a las necesidades del

---

<sup>66</sup> Calva, José Luis. Estadísticas agrícolas en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 89

sector agrícola en cuanto a insumos para la producción, viabilidad financiera y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y no como una actividad que implicaría poner en riesgo los intereses de los productores mexicanos ante la irrupción por demás arbitraria de los capitales extranjeros.

### **Formas de asociación de productores previstas por la Ley Agraria**

En vísperas de las reformas de 1992, diagnósticos de la situación agrícola como el efectuado por el profesor de la Universidad de Chapingo, Jesús Morett, apuntaban a la necesidad de diversificar los mecanismos de capitalización del campo; se señalaba entonces que ello sólo podría lograrse mediante la mejora substancial de los mecanismos para el otorgamiento de crédito y desde luego, mediante la "...liberalización y flexibilidad de las formas de asociación entre ejidatarios y particulares..."<sup>67</sup>

La anterior premisa fue retomada en el texto de la nueva LA, que prevé la existencia de tres formas de asociación de los productores agrícolas (sociedades rurales), a saber: a) La unión de ejidos; b) Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo; y c) Las Sociedades de Producción Rural.

#### **a) Las Uniones de Ejidos**

---

<sup>67</sup> Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991, p. 69

El artículo 108 de la Ley Agraria prevé que los ejidos pueden constituir uniones de ejidos, cuyo objeto: "...comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la ley...". Un ejido puede asociarse en una o en varias uniones de ejidos.

Entre los principales rasgos de este tipo de sociedades rurales se encuentran los siguientes:

- ◊ Para que se constituya una unión de ejidos es necesario contar con la resolución de asamblea de cada uno de los núcleos participantes;
- ◊ Para que la unión de ejidos cuente con personalidad jurídica, debe constituirse ante fedatario público y estar la escritura respectiva inscrita en el Registro Agrario Nacional;
- ◊ Sus estatutos deben contener: domicilio y duración, objetivos, capital, régimen de responsabilidad, lista de los miembros y normas para su admisión, separación, exclusión; derechos y obligaciones, órganos de autoridad y vigilancia, normas de funcionamiento; ejercicio y balances; fondos, reservas y reparto de utilidades y las normas de disolución y liquidación (art. 109 de la Ley Agraria);
- ◊ La unión de ejidos puede conformar empresas que ayuden al cumplimiento de su objeto. En estas empresas sólo pueden participar personas vinculadas con los núcleos ejidales que, según el artículo 108 son: "...ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avecindados y pequeños productores...". Resalta el

hecho de que dichas empresas pueden adoptar, para su funcionamiento, cualesquiera de las formas jurídicas previstas por la ley; es decir, pueden formar cualquier tipo de sociedades, civiles o mercantiles.

Las uniones de ejidos (primera forma de las sociedades rurales contemplada por la Ley), se instrumentaron con la finalidad de lograr la acción sinérgica de los ejidatarios con el fin de elevar substancialmente la productividad de los ejidos. En este caso, la formación de empresas, sea cual sea su ropaje, no representa un mayor perjuicio para los núcleos ejidales precisamente por estar dispuesto que sólo pueden integrarse a las mismas personas **directamente vinculados con los intereses de los productores.**

#### b) Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC)

Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo conforman el nivel "macro" de la sociedad rural puesto que a ellas pueden integrarse no sólo los ejidos sino asociaciones complejas de esta u otras formas de organización de los productores agrícolas. El artículo 110 de la Ley Agraria dispone que: "...las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo podrán constituirse por dos o más de las siguientes personas: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de producción rural..."

Por su propio objeto (integrar recursos humanos, financieros y técnicos para establecer empresas, industrias y/o aprovechamientos que favorezcan a sus

agremiados), las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo son formas de organización de los productores creadas para favorecer exclusivamente a los sujetos vinculados con los núcleos ejidales.

Los requisitos formales para su integración son los mismos que los establecidos para las uniones de ejidos (art. 110 de la Ley Agraria).

c) Las Sociedades de Producción Rural:

Las Sociedades de Producción Rural (SPR) deben constituirse en instrumento público inscrito bien ante el Registro Público de la Propiedad (RPP) o ante el Registro Público de Crédito Rural (RPCR). Deben contar con un mínimo de dos socios (que tengan el carácter de productores rurales) y pueden ser: a) De responsabilidad limitada; b) De responsabilidad ilimitada; o, c) De responsabilidad suplementada.

En las Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad ilimitada, cada uno de los socios responde por sí por el total de las obligaciones sociales de la misma de forma solidaria. Para la conformación de su capital social no se requiere una aportación inicial (arts. 11 y 112 fr. I de la Ley Agraria).

En las Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad Limitada los socios responden por las obligaciones sociales hasta por el monto del capital aportado a la sociedad. En este tipo de Sociedades de Producción Rural se

requiere una aportación inicial de capital cuyo mínimo debe equivaler a setecientos días del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. (arts. 111 y 112 fr. II de la Ley Agraria).

En las Sociedades de Producción Rural de responsabilidad suplementada (artículo 111 párrafo tercero de la Ley Agraria) los socios, además de realizar una aportación inicial al capital, responden por las obligaciones sociales en un monto previamente determinado en el acta constitutiva (suplemento), el cual no debe ser menor a dos tantos de su aportación al capital de la sociedad. Para su constitución se requiere de un capital social mínimo equivalente a trescientos cincuenta veces el salario mínimo general para el Distrito Federal.

Además de las anteriores formas de asociación rural en las que sólo intervienen los productores o en general las personas con intereses directos en el ejido, la Ley Agraria prevé la existencia de sociedades en las que intervienen capitales privados cuyas modalidades se analizan a continuación.

### **3.3. Las sociedades civiles y mercantiles previstas en la Ley Agraria**

Como se ha visto, tanto las uniones de ejidos como las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo cuentan con la atribución de formar empresas legalmente constituidas como sociedades civiles y mercantiles. Mas a éstas se suman aquellas sociedades civiles y mercantiles en las que intervienen capitales privados, cuya instrumentación legal ha sido uno de los puntos más debatidos de

la nueva Ley Agraria. Las sociedades contempladas por la Ley bajo este rubro, son básicamente las siguientes:

- a) Las que operan mediante la adquisición del dominio de las tierras de uso común de los ejidos (art. 75 de la Ley Agraria)

La transmisión del dominio de las tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles es una figura sin precedentes en nuestro país y se encuentra contemplada en el numeral 75 de la Ley Agraria; tal acto traslativo de dominio se encuentra sujeto a ciertos requisitos entre los que figuran: a) Que se trate de un caso de manifiesta utilidad pública; b) Que sea aprobada por la Asamblea General del Ejido. Para la transmisión de derechos debe escucharse además la opinión que al respecto emita la Procuraduría Agraria.

Aunque este artículo en su párrafo inicial prevé que en estas sociedades debe haber participación del ejido o de los ejidatarios, en su fracción V autoriza expresamente la participación de socios ajenos al ejido en cuyo caso, éste o los ejidatarios tienen el derecho irrenunciable de nombrar un Comisario que informe directamente a la Asamblea ejidal sobre el desarrollo y rendimientos de la sociedad.

El mismo numeral prevé que, en caso de liquidación o disolución de la sociedad, el ejido o los ejidatarios considerados individualmente cuentan con el derecho de preferencia para que se les pague en tierras lo que les corresponda

del haber social. Estos sujetos cuentan, así mismo, con derecho del tanto para adquirir las tierras que aportaron al capital de la sociedad.

En términos de lo dispuesto en los artículos 126 fracción II y 131, respectivamente, el objeto de estas sociedades debe ser "...la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto..." y deben constituirse formalmente e inscribirse ante el Registro Agrario Nacional.

Se trata, en este caso de sociedades *híbridas*, puesto que a su constitución confluyen tanto sujetos pertenecientes al núcleo ejidal como personas ajenas al mismo. Como un elemento importante cabe anotar que en la conformación de estas sociedades sigue concurriendo la potestad del Estado como instancia de control y vigilancia.

b) Las que operan en las comunidades agrarias

El artículo 100 de la Ley Agraria prevé que las comunidades legalmente reconocidas pueden crear sociedades con el mismo objeto que el enunciado para las sociedades anteriormente revisadas. Asimismo, contempla la posibilidad de que las comunidades se asocien con terceros o bien, cedan temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.

Estamos aquí ante dos supuestos diferentes: las sociedades formadas por los comuneros y aquéllas en las que participan terceros, es decir, sujetos ajenos a la comunidad. La diferencia substancial entre estas sociedades y las revisadas en el inciso anterior es el carácter **transitorio** de la cesión de derechos. Sin embargo, el mismo artículo prevé que la Asamblea del núcleo de población puede por causa de manifiesta utilidad ceder de forma permanente el dominio de sus tierras de uso común a terceros.

c) Las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales

Además de los tipos de sociedad revisados con antelación caracterizados usualmente por su constitución *híbrida*, la Ley prevé la existencia de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales (SPTAGF), definidas por el artículo 125 como: las sociedades mercantiles o civiles que tienen en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Es decir, se trata de sociedades de *interés predominantemente privado*, por detentar el dominio pleno de distintas porciones de tierras reservadas a la realización de actividades agrícolas, ganaderas o forestales.

Independientemente de sus características peculiares y de sus normas de constitución, acaso uno de los aspectos más relevantes y polémicos de estas sociedades es que se permite que a ellas concurren socios extranjeros que, bajo ciertos presupuestos legales pueden ser propietarios de grandes extensiones de tierras.

Las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas Ganaderas o Forestales conforman en este sentido y por encontrarse directamente vinculadas con nuestro objeto central de estudio un tema que debe ser estudiado detalladamente, tarea que se realiza en los siguientes apartados.

### **3.4. Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales**

#### **3.4.1. Ampliación de su concepto**

Aunque el concepto legal de estas sociedades omite mencionar la naturaleza de los intereses que confluyen en las mismas, tanto las normas específicas para su operación, como la doctrina del nuevo Derecho Agrario Mexicano, enfatizan el hecho de que se trata de sociedades en que predominan los intereses privados sobre los sociales, puesto que no es requisito para su constitución la participación de ejidos ni de comunidades ni de sus miembros.

Esta naturaleza eminentemente privada es señalada por el licenciado Croda Musule en las siguientes líneas:

“...Este último tipo de sociedades (las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas Ganaderas o Forestales) tienen una naturaleza inequívocamente ligada a intereses privados. Aun y cuando la Ley Agraria no es específica en cuanto a las cualidades necesarias para ser socio, tampoco prescribe que debe haber participación de ejidatarios y comuneros. La realidad de

estas sociedades es que se integran por grandes inversionistas privados entre los cuales los extranjeros juegan un papel importante...<sup>68</sup>

Es decir, al no existir restricciones sobre el perfil que deben reunir los socios, se infiere que pueden por igual participar en ellas tanto empresas adscritas a Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, uniones de ejidos o Sociedades de Producción Rural como inversionistas privados. Sin embargo, en los hechos las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas Ganaderas o Forestales constituyen el instrumento ad-hoc para alentar la inversión privada en el campo mexicano.

En cuanto a su objeto, este es el mismo que el establecido para las Sociedades antes revisadas, es decir, en términos del artículo 126 fracción II de la Ley Agraria, la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y demás actos accesorios para realizar dichas actividades.

### **3.4.2. Normas para su constitución y funcionamiento**

Las principales normas jurídicas referentes a la constitución y operatividad de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales, son las que se listan a continuación:

- a) No pueden tener en propiedad tierras en una extensión mayor a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual; es decir, y en consideración

---

<sup>68</sup> Croda Musule, Héctor, OP. CIT. p. 143

de los rangos establecidos en el Título Quinto de la Ley Agraria, estas sociedades no pueden tener extensiones de tierras que rebasen los límites siguientes:

### TIERRAS AGRÍCOLAS

- 2,500 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera destinadas al cultivo de productos agrícolas distintos al algodón, plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales; o bien sus equivalentes en otros tipos de tierra<sup>69</sup>;
- 3,750 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera destinadas al cultivo del algodón;
- 7,500 hectáreas de tierras de riego o humedad de primera destinadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

### TIERRAS GANADERAS

- La superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la

---

<sup>69</sup> El art. 117 establece, respecto a las equivalencias, lo siguiente: "...Para efectos de la equivalencia a que se refiere este artículo, se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos..." Es decir, para obtener las equivalencias basta con multiplicar los límites descritos por el factor correspondiente a los otros tipos de tierra.

superficie necesaria para mantener hasta 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor<sup>70</sup>

### TIERRAS FORESTALES

- Tierras forestales: Hasta 20,000 hectáreas de cualquier tipo de tierras forestales (v. art. 119 de la Ley Agraria ).

Aunque las cifras anteriores resultan subjetivas en razón de que las tierras en propiedad de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales suelen ser de varios tipos, por lo cual su extensión es variable, saltan a la vista los cuantiosos rangos que para tal efecto prevé la Ley, que evidencian la intención por parte del gobierno de lograr la capitalización del campo a través de la inversión privada. Cabe aquí señalar que, independientemente del riesgo que esto implica, para muchos productores la posibilidad de que los extranjeros puedan, bajo ciertos presupuestos obtener hasta el 49% de las acciones *T*, pone en riesgo estructural a la producción agrícola y por consiguiente, a la economía nacional. Esta problemática será referida un poco más adelante.

- b) Deben haber tantos socios como veces se rebasen los límites de la pequeña propiedad individual; Vervigracia. Si las tierras propiedad de la sociedad tienen una extensión de siete veces la pequeña propiedad agrícola

---

<sup>70</sup> Coeficiente de agostadero.- Rangos establecidos por la SRA en función del acceso a pastura y aguas. Este indicador es estratificado en función de las características del terreno en las distintas regiones del país.

en cualquiera de sus modalidades, deben haber, cuando menos, siete socios;

- c) Deben constituirse a través de instrumento público que contenga: la descripción de las tierras y su superficie, el número de socios, los estatutos sociales y su capital social. La escritura debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional el cual debe llevar cuenta detallada (en una sección especial), de todas las especificaciones de la sociedad, incluso la de aquellos socios que detentan acciones T y en qué cantidad;
- d) Si la sociedad tiene en propiedad una porción de tierras mayor a los límites establecidos, ex lege, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará a la sociedad que fraccione y enajene las superficies excedentes en un plazo no mayor a un año. Si ese plazo venciere sin que la sociedad enajenase los excedentes, ello debe hacerse, de forma discrecional, por la Secretaría de la Reforma Agraria.

### **3.4.3. El haber social: problemática en torno a las acciones T**

Como toda sociedad, las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales, deben contar con un haber social; siguiendo las normas de toda sociedad civil o mercantil, este haber social puede conformarse por varias series de acciones. Sin embargo, la Ley Agraria establece que en las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales es requisito

inexcusable la existencia de una serie de acciones con la denominación "T". Estas acciones, en términos del artículo 126 de la Ley Agraria son equivalentes: "...al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición..." En términos concretos, las acciones T amparan el valor de las tierras propiedad de la sociedad; corresponden, por ende, a aquéllos socios que hayan adquirido tierras agrícolas, ganaderas o forestales o que hayan aportado capital para su adquisición.

Las acciones T no gozan de derechos especiales respecto a otro tipo de acciones. Lo relevante es que en caso de disolución de la sociedad, sólo aquellos socios que las tengan, cuantan con el derecho a recibir en tierra el equivalente a lo que les corresponda del haber social. Es decir, a la liquidación de la sociedad, las acciones T pueden tangibilizarse en tierras que en su momento se adjudican a los socios que las detentan.

Las normas elementales que rigen a las acciones T son las siguientes:

- a) Ningún individuo o sociedad que forme parte de la Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales puede tener más acciones T que las equivalentes a la extensión de la pequeña propiedad individual;
- b) La Sociedad Propietaria de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales no puede detentar más acciones T que las equivalentes a 25 veces la pequeña propiedad individual;

- c) El detalle de las acciones T así como el monto de estas correspondiente a cada socio debe inscribirse ante el Registro Agrario Nacional;
- d) Si una Sociedad Propietaria de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales cuenta con más acciones T que el límite establecido ex lege deben ser enajenadas en un plazo no mayor de un año. Lo mismo ocurre para aquellos socios que cuenten con más acciones T que las equivalentes a la pequeña propiedad individual.

El esquema regulador vigente para las acciones T no sólo ha generado múltiples confusiones e interpretaciones ambiguas e imprecisas, sino que ha provocado además reacciones políticas diversas, puesto que se entiende que a la liquidación de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales grandes extensiones de tierra pueden concentrarse en unas pocas manos, bajo el riesgo de volver a las añejas y perjudiciales prácticas latifundistas. Mas esta problemática que es de por sí compleja, se vuelve aún más grave, si se considera que bajo el estadio actual de la Ley esta concentración excesiva de tierras puede darse en manos extranjeras.

#### **3.4.4. Participación de los extranjeros según el artículo 130 de la Ley Agraria**

El artículo 130 de la Ley Agraria guarda una relevancia especial en el contexto actual del campo mexicano debido en esencia a dos factores:

- a) Abre expresamente la posibilidad de que existan socios extranjeros en las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales; constituye por tanto, el primer ordenamiento que abiertamente permite la participación de capitales extranjeros en el campo mexicano;
- b) Se refiere al monto de participación que dichos capitales extranjeros pueden tener en las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales.

Es decir, el artículo 130 de la Ley Agraria regula uno de los aspectos más controvertidos del nuevo Derecho Agrario mexicano y ha sido sometido a las más diversas críticas.

Textualmente, éste artículo reza:

“...En las sociedades a que se refiere este título [Las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas Ganaderas o Forestales], los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de serie T...”

Aunque en apariencia el texto anterior tiende a garantizar la predominancia de capitales nacionales en las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales de su lectura “entre líneas” puede inferirse una problemática sumamente grave que atenta estructuralmente contra la economía nacional. Si reflexionamos sobre el contenido de dicho ordenamiento, encontraremos que, dadas las grandes extensiones de tierra que por ministerio

de Ley pueden tener en propiedad las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales, el hecho de que los extranjeros puedan adjudicarse al liquidarse la sociedad el 49% de las acciones T, tiende a favorecer una excesiva concentración de las tierras en manos de estos inversionistas.

Para ponderar la gravedad del problema descrito, baste acudir al siguiente caso hipotético:

*La sociedad propietaria de tierras agrícolas, ganaderas o forestales "X", cuenta en su haber social con 3,600 hectáreas de tierras agrícolas de riego de primera destinadas al cultivo del café, es decir, doce veces el límite de la pequeña propiedad individual. Cuenta con doce socios, cada uno de los cuales es propietario de una porción equivalente a la pequeña propiedad individual (300 Ha). Entre sus socios hay cinco extranjeros que en su conjunto detentan el 41.7 de las acciones T.*

Siguiendo el ejemplo anterior y suponiendo que por cualesquier causa sobreviniese la liquidación de la sociedad, encontramos que las tierras que se asignarían a los socios extranjeros ascenderían a 1501.2 Hectáreas; en los hechos se daría lugar a un latifundio en manos de extranjeros. La proporción asignada resulta exorbitante e incluso ilógica sobre todo si se considera que casi el 60% de las parcelas ejidales son menores a 5 Hectáreas.

Mas, si en el ejemplo anterior, las cifras son exacerbadas este problema adquiere mayores dimensiones si consideramos por ejemplo, el caso de la pequeña propiedad individual de tierras forestales que como hemos visto es de

800 Hectáreas. En este caso, la explotación del recurso forestal por parte de extranjeros implicaría un daño **incuantificable** a la economía nacional, al privar a los productores mexicanos de dicha oportunidad y atender abiertamente contra el desarrollo sustentable.

Este esquema de distribución de las tierras a la liquidación de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales en nada favorece a la ya de por sí pulverizada producción agrícola nacional y sí implica, por ejemplo, el riesgo de que los extranjeros hagan un uso indiscriminado del suelo o los recursos, deteriorándolos para posteriormente enajenar las tierras a terceros en condiciones desventajosas para los productores y campesinos mexicanos.

El anterior problema que como hemos dicho es de dimensiones nacionales, revela que la fórmula adoptada por el gobierno federal para “capitalizar” el campo no es ni con mucho la más adecuada a la realidad del agro mexicano resultando necesario acotar jurídicamente dicha disposición, tal y como se verá más adelante.

## **CAPÍTULO 4**

# **ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN ACTUAL DE PARTICIPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN EL CAMPO MEXICANO**

El esquema de participación de los extranjeros en el campo mexicano, contenido en el Título Sexto de la Ley Agraria y, particularmente en el artículo 130 de dicho Ordenamiento ha generado, como hemos dicho, múltiples críticas que cobran fuerza en la misma medida en que se hacen tangibles, en la realidad nacional, los efectos de la apertura comercial en el sector agrícola. En este último capítulo se presenta una revisión de las principales posturas doctrinarias sobre la participación de extranjeros en el agro nacional así como los indicadores prácticos de la inviabilidad de este modelo. Todo ello como prólogo a las propuestas de reformas legislativas que se presentan como elementos principales de esta investigación en su conjunto.

### **4.1. Perfil de la participación de extranjeros en el campo mexicano a diez años de vigencia de la Ley Agraria**

#### **a) Posturas políticas y de doctrina**

La instauración jurídica del actual régimen de participación de los extranjeros en la producción agrícola, ganadera y forestal de nuestro país generó, desde un principio posiciones encontradas. Lógicamente, se distinguen, al respecto, dos tendencias: 1. La que considera que la instrumentación jurídica actual representa

importantes oportunidades de inversión en el campo que a su vez coadyuvarían para elevar la productividad del sector; 2. La que establece que el esquema actual de participación extranjera implica un riesgo estructural para la economía mexicana.

A la primera tendencia se aúnan autores como Croda Musule y Luis Pazos, cuyos trabajos dejan entrever la hipótesis de que la concentración de grandes extensiones de tierra en las manos de unos pocos empresarios representa, en gran medida, una alternativa para abatir los añejos problemas de baja productividad de nuestro sector agrícola. Al respecto, el Doctor Pazos apunta:

“...Paradójicamente y aunque no lo quieran comprender muchos de nuestros intelectuales, la formación de grandes extensiones de tierra, reunidas en una sola propiedad y manejada por una persona o empresa eficientemente, es una alternativa para sacar de la miseria a millones de campesinos...”<sup>71</sup>

No limitándose a loar lo que las tendencias adversas consideran como un *naolatifundismo*, el hoy diputado federal por el Estado de Veracruz (Pazos), se pronunció, incluso desde el período de gestación de las reformas salinistas de 1992, a favor de la entrada de capitales extranjeros a la producción agrícola. Esta postura la ha sostenido incluso hasta fechas recientes al afirmar que los capitales extranjeros en el campo suplen, de forma por demás satisfactoria, “...los ingentes

---

<sup>71</sup> Pazos, Luis, OP. CIT. p. 32

y fracasados intentos para financiar el desarrollo del agro desde el sector público...<sup>72</sup>

Héctor Croda Musule, por su parte, sostiene que la inversión extranjera en el campo es una alternativa viable para superar las paupérrimas condiciones de vida de los campesinos así como para contrarrestar los efectos de la falta de tecnificación agrícola. Para este autor, la apertura del campo mexicano a extranjeros representa además, una fuente "...potencial y realmente considerable de la inversión extranjera directa que tanto necesita nuestro país..."<sup>73</sup>

Básicamente, esta postura parece fundamentarse más en el apoyo al discurso gubernamental que en los indicadores reales del campo mexicano, cuyas arduas condiciones de subsistencia se han recrudecido aún más en el marco de la apertura comercial.

En el otro polo se encuentran aquellas posturas políticas y doctrinarias que se oponen tajantemente a la inversión extranjera en el campo. Ya en 1994, el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas, desestimaba en su totalidad la reforma salinista considerándola, en los hechos, como una contrarreforma:

"...Las reformas hechas por el gobierno salinista al artículo 27 Constitucional representan el mayor atentado a los derechos y conquistas sociales de los mexicanos. Cancelan jurídicamente el carácter reivindicativo, restitutorio y

---

<sup>72</sup> Pazos, Luis. Una reforma agraria para todos, Instituto de Estudios Estratégicos, México, 1994, p. 72

<sup>73</sup> Croda Musule, OP. CIT. p. 43

dotatorio del precepto constitucional; legalizan los despojos y la simulación agraria, y promueven la liquidación del ejido y las comunidades...”<sup>74</sup>

Y respecto a la participación extranjera, Cárdenas apuntaba:

“...El gobierno ha propiciado, directa o indirectamente la subordinación de México al extranjero. Ha recurrido al apoyo externo como factor decisivo para encontrar soluciones a los problemas del país. La historia ha probado reiteradamente que esta actitud, cuando se ha intentado, es equivocada y funesta para los destinos nacionales...”<sup>75</sup>

La anterior postura sintetiza las opiniones de la izquierda mexicana respecto a la participación extranjera en el campo mexicano. El argumento principal: el riesgo de la soberanía alimentaria de nuestro país así como la posibilidad de que los productores mexicanos se viesan despojados de sus derechos ejidales y comunales mediante argucias de los extranjeros “solapadas” jurídicamente.

Sin embargo, la crítica al esquema legal de inversión extranjera en el campo ha ido incluso más allá del mero discurso de los actores políticos. El Doctor José Luis Calva, maestro emérito de la Facultad de Economía de la UNAM ha evaluado el riesgo de la excesiva participación extranjera en el campo desde la perspectiva económica anotando que: “...incluso aunque fuera reducida, la inversión extranjera mina las posibilidades a los inversionistas y productores mexicanos, pone en riesgo la subsistencia de las formas de asociación de

---

<sup>74</sup> Cárdenas, Cuauhtémoc. Plataforma electoral 1994, Partido de la Revolución Democrática, México, 1994, p. 12

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 13

pequeños productores y coloca en un predicamento especial las condiciones de explotación del suelo y otros recursos naturales...<sup>76</sup>

De lo anterior, puede inferirse que las posturas revisadas se desestiman recíprocamente, de forma radical. Consideramos que un análisis objetivo de la problemática planteada requeriría considerar, cuando menos, los siguientes aspectos:

- Los problemas de la baja productividad del sector agrícola y de las precarias condiciones en que subsiste el campesinado mexicano, son más estructurales que políticos. No hay que perder de vista que, en efecto, la reforma agraria, así como las formas de propiedad social de la tierra cumplieron cabalmente una misión histórica (la abolición de la explotación agrícola bajo esquemas feudales y semif feudales) pero que, con el paso del tiempo, fenómenos tales como la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la politización en el reparto agrario terminaron por mermar los objetivos originalmente planteados en el artículo 27 de la Carta Magna. En este sentido, tanto la culminación del reparto agrario como la apertura de la producción rural a los capitales privados eran medidas **necesarias para abatir el rezago del sector en referencia**. Es decir, atendiendo a la realidad del campo mexicano, la desestimación absoluta de las reformas de 1992 es un error impregnado de matices políticos;

---

<sup>76</sup> Calva, José Luis, OP. CIT. p. 45

- Asimismo, la introducción de nuevas formas de asociación entre los productores y de estos con terceros representan alternativas viables para la capitalización del campo. Si bien hacen falta medidas tendientes a la tecnificación de la producción agraria, los pequeños productores (ejidatarios y comuneros) cuentan hoy con mayores alternativas para abatir los vicios y problemas derivados del minifundismo a través de la acción sinérgica y conjunta de varios agentes productivos;
  - Sin embargo, es cierto que la excesiva presencia de capitales extranjeros en el campo mexicano es un evidente y grave factor de riesgo para la producción nacional. Más allá del discurso insubstancial de algunos sectores de la izquierda mexicana se encuentran las realidades económicas. La conformación de latifundios en manos de extranjeros merma considerablemente las posibilidades de expansión de los agentes productivos nacionales, llámense asociaciones de productores o sociedades civiles o mercantiles conformadas por capitales privados. Otros riesgos son, la devastación del suelo y de otros recursos naturales, puesto que los agentes productivos extranjeros ven por sus propios intereses y no por los de la nación;
  - En consecuencia, es necesario acotar jurídicamente la participación de los extranjeros en las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales reduciendo substancialmente su acceso al haber social de las mismas en lo que respecta a la tenencia de las acciones T.
- b) Principales problemas derivados del esquema actual de participación de los extranjeros en el campo mexicano

A poco más de 10 años de vigencia de la Ley Agraria, el campo mexicano atraviesa aún un proceso de ajuste en el cual los resultados obtenidos en cuanto a productividad han sido negativos. Como ejemplo cabe mencionar que, según reportes recientes, las importaciones alimentarias en México, provenientes de los Estados Unidos han aumentado en un 85% en el período comprendido entre 1994 y el año 2002; en contraste los productos agrícolas mexicanos (a excepción del trigo) han tenido avances poco significativos en cuanto a exportación a los socios comerciales del bloque de América del Norte.<sup>77</sup>

Estas cifras no sólo hablan de la prevalencia de los problemas asociados a la baja productividad del sector agrícola, sino que apuntan hacia un evidente recrudecimiento de la crisis del campo mexicano. Ello, a pesar de que la Secretaría de la Reforma Agraria reportó en el año 2000, la presencia de más de 5,000 empresas agrarias constituidas por pequeños productores y de 311 Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales, con una participación extranjera del 15.5%<sup>78</sup>

Aunque, según el sector público, lo reciente de las reformas en materia agraria impide realizar un análisis objetivo de las medidas instrumentadas tanto en la Carta Magna como en la Ley Agraria, autores como Marcos Bucio, anotan que, a la fecha, los nuevos esquemas de asociación en el campo han demostrado su ineficiencia y que se observa “una tendencia progresiva al aumento de los capitales extranjeros en la actividad agrícola...” El mismo autor apunta que a

---

<sup>77</sup> Michel, Víctor. “México ha abandonado su campo”, en *Milenio Diario*, México, 12 de agosto de 2002, p. 4

<sup>78</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. *Reporte estadístico 1999-2000*, SRA, México, 2000 s/p. Nota: no se presenta un desglose de la participación extranjera por empresa

estas alturas, la concentración de acciones T en manos extranjeras comienza a ser un riesgo “cualitativo para los productores nacionales...”<sup>79</sup>

El proceso de concentración de tierras agrícolas, ganaderas y forestales en manos extranjeras se encuentra, a la fecha, en pleno desarrollo. La falta de sistemas e instrumentos de apoyo efectivo a los productores nacionales en un contexto tan complejo como el que determina la apertura comercial en materia agrícola, hace que los escenarios en el corto y mediano plazo sean francamente desalentadores. La depauperación de las condiciones de vida de ejidatarios y comuneros puede derivar en una multiplicación cualitativa de los índices de enajenación de los derechos parcelarios, situación que puede ser aprovechada por los extranjeros para tomar el control económico del sector multicitado.

Ante dichas expectativas, se reafirma la necesidad de reducir la injerencia de los capitales extranjeros en el campo mexicano, premisa que se retoma a continuación en las propuestas principales de esta investigación.

## **4.2. Propuestas de reformas legislativas**

### **4.2.1. Justificación formal**

A lo largo de este trabajo se ha presentado una revisión analítica de la regulación vigente respecto a la participación de los extranjeros en el campo

---

<sup>79</sup> Milenio Diario, OP. CIT. p. 5

mexicano, específicamente a través de la Sociedad Propietaria de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales, obteniéndose diversas conclusiones que confluyen esencialmente en que ésta (la participación de extranjeros prevista en la Ley Agraria) es excesiva en detrimento de los intereses tanto de los productores mexicanos como de la economía nacional en general. El análisis de las distintas posturas al respecto, como de los indicadores actuales de la participación de extranjeros en el campo mexicano confirman nuestra hipótesis principal que sostiene la necesidad de realizar reformas jurídicas que limiten dicha participación y que eviten, por ende, la concentración exacerbada de tierras agrícolas, ganaderas y forestales en manos extranjeras.

Consideramos que para el logro de los anteriores objetivos, es necesario:

- a) Reformar el artículo 27, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos introduciendo el principio de que la participación extranjera en las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales no podrá significar el riesgo de un perjuicio a la producción nacional;
- b) Reformar el artículo 130 de la Ley Agraria reduciendo substancialmente el porcentaje de acciones T que pueden ser propiedad de los extranjeros en las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales (a un 15%), estando aún sujeto a revisión por parte de la autoridad -la Secretaría de la Reforma Agraria- que debe evaluar la situación atendiendo las condiciones peculiares del caso concreto.

Bajo dichos lineamientos se presentan, a continuación los textos propuestos para tales reformas.

#### **4.2.2. Artículo 27, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Con fines ilustrativos, la propuesta de reforma se presenta a continuación en un cuadro de comparación con el texto vigente. El texto propuesto se encuentra en la columna derecha, resaltado con negritas:

**TABLA 1. PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 27 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<i>TEXTO VIGENTE</i>	<i>TEXTO PROPUESTO</i>
<p>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.</p> <p>En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación a 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.</p>	<p><b>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.</b></p> <p><b>En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación a 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.</b></p>

<p>La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción.</p>	<p>La ley reglamentaria señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades, que en ningún caso debe atentar contra los intereses de los productores nacionales ni implicar, bajo forma alguna, el dominio de más del quince por ciento del total de las tierras agrícolas, ganaderas o forestales propiedad de las mismas.</p> <p>La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción.</p>
---	--

#### 4.2.3. Artículo 130 de la Ley Agraria

TABLA 2. PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 130 DE LA LEY AGRARIA

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p>Art. 130. En las sociedades a que se refiere este Título, los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de serie T.</p>	<p>Art. 130. La participación de extranjeros en estas sociedades será sometida a dictamen previo de la Secretaría de la Reforma Agraria que deberá evaluar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Las condiciones de la producción agrícola, ganadera o forestal en la región de que se trate con el fin de garantizar que la participación extranjera no lesionará los intereses de los productores mexicanos;</li> <li>II. El riesgo que implicaría la participación extranjera para la preservación de los recursos naturales.</li> </ul> <p>En ningún caso los socios extranjeros, en su conjunto, podrán tener una participación que exceda del 15% de las acciones o partes sociales de serie T.</p>

Consideramos que con las anteriores propuestas se pondrían los "candados" jurídicos necesarios para evitar una excesiva injerencia de capitales extranjeros en el campo mexicano, protegiéndose, de forma amplia los intereses económicos de los productores nacionales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: No existe un consenso *universal* sobre los fines ni sobre la naturaleza jurídica del Derecho Agrario. En tanto que en las naciones altamente desarrolladas y con una presencia poco significativa del sector agrícola, esta rama del Derecho se adscribe llanamente al Derecho Privado, en los países predominantemente agrícolas y con economías emergentes, el Derecho Agrario pertenece al Derecho Social, por ser un instrumento tutelar de una clase social usualmente desprotegida (el campesinado). En este último caso, el Derecho Agrario es **compensatorio** y tiende a una protección amplia de los productores agrícolas, puesto que la actividad que desempeñan se considera de **interés social**;

SEGUNDA: En nuestro país se han presentado ambas facetas. En tanto que en el período histórico inmediato posterior a la Revolución y hasta las postrimerías de la apertura comercial (1992), el Derecho Agrario se consolidó como parte primordial de nuestro Derecho Social. A partir de las reformas al artículo 27 introducidas en 1992, el Derecho Agrario mexicano experimentó un *desplazamiento* hacia el Derecho Privado. Este proceso de transformación de las relaciones jurídicas en el agro mexicano es hasta la fecha, inconcluso; sin embargo puede afirmarse que el carácter tutelar de esta rama del Derecho hacia la clase campesina tiende claramente a desintegrarse para dar lugar a relaciones equiparables llanamente al Derecho Privado;

TERCERA: Históricamente, la naturaleza social del Derecho Agrario se encontró sustentada en la premisa del reparto agrario y en la propiedad social de la tierra. Jurídicamente y políticamente, la síntesis de las premisas anteriores se encontró en la *Reforma Agraria* (cuyo fundamento fue el texto original del artículo 27 Constitucional) que tuvo como elementos constitutivos: a) La propiedad social de las tierras agrícolas, que por ministerio de Ley, no podían ser objeto de actos privados de especulación mercantil y cuya explotación corría a cargo exclusivo de los productores mexicanos; b) El reparto social agrario entendido como un proceso gradual de entrega de las tierras agrarias a núcleos sociales de producción como los ejidos y las comunidades;

CUARTA: El fin atribuido al proceso de Reforma Agraria fue desde un principio, activar la producción agrícola, dando prioridad, para tal efecto a los sectores más desprotegidos de nuestro país. Para ello, paulatinamente fueron instrumentándose mecanismos para el crédito agrícola. Sin embargo, estas medidas, en su conjunto, no lograron abatir los problemas asociados a la baja producción agrícola ni las precarias condiciones de vida del campesinado;

QUINTA: El fracaso de la Reforma Agraria como instrumento ex profeso para activar la producción agrícola, se hizo tangible, de forma especial durante las dos décadas precedentes a la apertura comercial. Para entonces, el panorama del agro mexicano era desolador: la producción agrícola (incluso de productos básicos como el frijol y el arroz) era llanamente insuficiente para cubrir las

necesidades alimentarias del país; se carecía de tecnificación agrícola, y las precarias condiciones económicas de los productores provocaban exilios masivos de los ejidatarios y comuneros a los centros urbanos así como a los Estados Unidos;

SEXTA: La proximidad de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), provocó que el Estado mexicano comenzase a replantear las estrategias para incrementar la productividad agrícola y superar la histórica pobreza que afectaba a nuestro sector agrícola. La fórmula adoptada fue, desde luego, la *capitalización* del campo, mediante la instrumentación de medidas como: a) El término del reparto agrario; b) La supresión de la mayor parte de las formas de propiedad social de las tierras agrícolas vía la introducción de la suceptibilidad de que ejidatarios y comuneros adquiriesen el dominio pleno de sus tierras; c) La apertura de la producción agrícola a sociedades mercantiles mexicanas e incluso extranjeras;

SÉPTIMA: Las anteriores medidas cobraron un estatus jurídico con las reformas introducidas al artículo 27 Constitucional en 1992, así como con la promulgación, ese mismo año, de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios vigentes hasta la fecha;

OCTAVA: Si bien la toma de las medidas mencionadas suscitó una ardua polémica entre las distintas facciones políticas de nuestro país, su fondo es, en lo referente al término del reparto agrario, y a la apertura a capitales privados,

inobjetable. Sin embargo, existen algunos aspectos de las reformas que, por su naturaleza, afectan gravemente los intereses (de por sí precarios) de los productores y los inversionistas mexicanos;

NOVENA: Nos referimos, desde luego, a la posibilidad, legitimada *ex lege* de que capitalistas extranjeros puedan tener una participación excesiva en el campo mexicano. Jurídicamente el problema estriba en dos aspectos: a) El texto reformado del artículo 27 Constitucional establece que las sociedades extranjeras pueden tener tierras en dominio pleno, dejando la fijación de la proporción de éstas a lo que disponga la Ley Reglamentaria; b) La Ley Agraria, en su artículo 130, establece que las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales pueden tener participación extranjera; asimismo, los extranjeros pueden tener, a la liquidación de la sociedad, hasta el 49% de las acciones "T", equivalentes al dominio pleno de la tierra propiedad de la sociedad. Ello equivale a que los extranjeros pueden detentar, a la liquidación de la sociedad grandes extensiones de tierras dado que la Ley dispone que tales sociedades pueden tener en propiedad hasta 25 veces la extensión de la pequeña propiedad agrícola, ganadera o forestal;

DÉCIMA: Lo anterior representa un grave riesgo no sólo para los productores mexicanos (que en su mayoría son pequeños propietarios o tienen pequeñas parcelas), sino además un peligro evidente para los recursos naturales del país. Existe siempre el riesgo de que los extranjeros exploten las tierras hasta devastarlas y luego dejarlas o enajenarlas;

DÉCIMO PRIMERA: Aunque el presente trabajo reconoce que el término del reparto agrario, la introducción del régimen de dominio pleno al campo y la apertura a los capitales privados eran medidas necesarias dado el rotundo fracaso de la Reforma Agraria, consideramos necesario acotar, de manera significativa la participación de los extranjeros. Para tal efecto, debe reformarse la fracción IV del artículo 27 de la Carta Magna estableciendo que en ningún caso los extranjeros pueden tener más del 15% de las tierras de las sociedades privadas propietarias de tierras. En el mismo sentido debe reformarse el artículo 130 de la Ley Agraria para que los extranjeros no puedan tener el dominio de más del 15% de las acciones T propiedad de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales;

DÉCIMO SEGUNDA: Consideramos que con tales medidas se fortalecería el posicionamiento de los productores e inversionistas mexicanos, dándoles un mejor lugar en el mercado nacional e internacional de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Calva, José Luis. Estadísticas agrícolas en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
2. Canchola Herrera, Jesús. Tríptico Constitucional Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1995.
3. Cárdenas, Cuauhtémoc. Plataforma electoral 1994, Partido de la Revolución Democrática, México, 1994.
4. Croda Musule, Héctor. La nueva Ley Agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano, Instituto de Proposiciones Estratégicas, México, 1992.
5. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, Edit. Porrúa, México, 1999.
6. Gutelman, Michael. Capitalismo y reforma agraria en México, Edit. ERA, México, 1994.
7. Horne, Bernardino. Política agraria y regulación económica, Edit. Alianza-Losada, Buenos Aires, Argentina, 1978.
8. Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Edit. Limusa, México, 1984
9. Melossi, Darío. El Estado de control social, Edit. Siglo XXI, México, 1992.
10. Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario en México, Edit. Porrúa, México, 1991.
11. Michel, Víctor. "México ha abandonado su campo", en Milenio Diario, México, 12 de agosto de 2002.
12. Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991.
13. Muñoz López, Aldo Saúl. La enajenación de derechos parcelarios, Edit. PAC, México, 1998.
14. Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Mayo, México, 1981
15. Pazos, Luis. La disputa por el ejido, Edit. Diana, México, 1992.
16. Pazos, Luis. Una reforma agraria para todos, Instituto de Estudios Estratégicos, México, 1994.
17. Recaséns Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1996.

18. Rivera Rodríguez, Isaías. El nuevo Derecho Agrario Mexicano, Edit. Mc Graw Hill, México, 2000.
19. Ruiz Massieu, Mario. Derecho Agrario Revolucionario, Edit. UNAM, México, 1987.
20. Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Presidencia de la República, México, 1990.
21. Secretaría de la Reforma Agraria. Reporte estadístico 1999-2000, SRA, México, 2000.
22. Semo, Enrique. Historia del capitalismo en México, Edit. ERA, México, 1994.
23. Semo, Giorgio de. Curso de Derecho Agrario, Edit. Poligráfica Universitaria, Florencia, Italia, 1937.
24. Sotomayor Garza, Jesús. El nuevo Derecho Agrario en México, Edit. Porrúa, México, 2001.
25. Téllez K. Luis. "El cambio estructural en el campo mexicano", en Examen, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Año 2, Num. 24, Mayo de 1991.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Andrade, México, 2003.
2. Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Sista, México, 2003.
3. Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Edit. Porrúa, México, 2003.
4. Ley Federal de la Reforma Agraria, Edit. Porrúa, México, 1977.
5. Ley General de Sociedades Mercantiles, Edit. Anaya, México, 2003.
6. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Edit. Porrúa, México, 1976.