



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

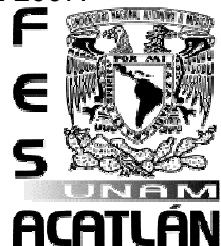
**“ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA PROPIEDAD EN EL
MEDIO RURAL.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
GABRIEL JUÁREZ GARCÍA**

ASESOR DE TESIS: LIC. RUBÉN GALLARDO ZUÑIGA.

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2007.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TÍTULO

“ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA PROPIEDAD EN EL MEDIO RURAL”

A mi papá

Gracias por darme la vida, por enseñarme el valor de la dignidad, el cariño y el respeto, a luchar por una sociedad mejor, más humana y responsable.

Te amo.

A mi mamá

Porque contigo inicié mi aventura en el mundo de la vida y del conocimiento y en el cual hoy concluyo una etapa importante, por ser madre, amiga y maestra a la vez.

Te amo.

A César, Caro y Gustavo.

Por el cariño y apoyo que siempre me han demostrado, compartiendo mis logros y fracasos, fortaleciéndome con su cariño.

Gracias hermanos.

Mony

Eres un ser muy especial que cambió el rumbo de mi vida, me enseñaste a vivir plenamente, a entender que el sentido de la vida es la felicidad, basada en el respeto, el cariño, la responsabilidad, pero sobre todo del amor.

MOTY.

A los señores Evencio y Juanita.

De quienes aprendí un concepto diferente de familia, el más cercano a lo ideal.

Gracias por sus consejos y apoyo incondicional.

Los quiero.

A mi asesor, el maestro RUBEN GALLARDO ZUÑIGA.

Quien cumple cabalmente con la encomienda asignada, enseñar, pero sobre todo por ser la persona que fortaleció mis principios y valores humanos en el momento oportuno, lo único realmente importante en la integridad humana, a través del ejemplo y sus siempre acertados consejos, así como por aceptar asesorar el trabajo presentado.

Gracias Sr. Magistrado.

A mi gran amigo

Rubén Ramírez, por la amistad sincera que me ha demostrado y a su esposa Anabel, quien siempre sonrío ante todo, dándole alegría a la vida de quienes le rodean.

Los quiero.

A mis tíos JUAN y GRACIELA.

Gracias por el apoyo que siempre recibí de ustedes, para la conclusión de mis estudios profesionales.

Siempre estaré agradecido.

A mis abuelitas mamayú y mamapia; a mis tíos Irene, Magdalena, Soledad, Javier, que han sido parte importante de mi vida, así como a mis abuelos **Papachud (+)y Esteban (+)**, donde quiera que estén, espero que estén orgullosos.

Gracias por estimular y fortalecer la importancia de la educación en mis padres.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FES ACATLAN.

Es un honor pertenecer a esta mi alma mater, quien formó mi vida profesional, espero retribuir algo de todo lo que me enseñaste.

**“ENTRE LOS INDIVIDUOS COMO ENTRE LAS NACIONES, EL RESPECTO
AL DERECHO AJENO ES LA PAZ”.**
(Don Benito Juárez García).

CAPITULADO.

CAPITULO PRIMERO.

INTRODUCCIÓN.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1.	La Precolonia.	7
1.2.	Propiedad agraria en la época colonial.	13
1.3.	Propiedad agraria en el México Independiente.	18
1.4.	Propiedad agraria en el México Contemporáneo (La Revolución).	25
1.5.	Comentarios finales al Primer Capitulo.	36

CAPITULO SEGUNDO

2. LA REFORMA AGRARIA.

2.1.	La Constitución de 1917.	42
2.2.	Ley de Ejidos de 1920.	49
2.3.	Código Agrario de 1934.	51
2.4.	Código Agrario de 1940.	54
2.5.	Código Agrario de 1942.	56
2.6.	Ley Federal de Reforma Agraria.	59
2.7.	Comentarios finales al Segundo Capitulo.	63

CAPITULO TERCERO

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE ENERO DE 1992 (“NUEVA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA”).

3.1.	Antecedentes a la Reforma Constitucional de enero de 1992.	65
3.2.	Iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional.	70
3.3.	Régimen constitucional de la propiedad.	77
	3.3.1. Propiedad Pública.	
	3.3.2. Propiedad Privada.	
3.4.	Artículo 27 Constitucional.	81
	3.4.1. Reparto Agrario.	
	3.4.2. Pequeña Propiedad.	
	3.4.3. Reconocimiento de personalidad jurídica a los núcleos de población; libertad de asociación y adopción de dominio pleno.	
	3.4.4. Nuevas Instituciones.	
	3.4.5. Justicia Agraria.	
3.5.	Ley Agraria.	89
	3.5.1. Iniciativa de reformas.	
	3.5.2. Pequeña Propiedad	
	3.5.3. Propiedad Ejidal.	
	3.5.4. Propiedad Comunal.	
	3.5.5. Cambio de régimen de propiedad.	
	3.5.6. PROCEDE.	
	3.5.7. Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y Tribunales Agrarios.	

3.6.	Comentarios finales al Capítulo Tercero.	114
------	---	-----

CAPITULO CUARTO.

4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA PROPIEDAD CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

4.1.	Análisis de las reformas al artículo 27 Constitucional.	121
4.2.	Consecuencias jurídicas y sociales.	122
4.3.	Derechos indígenas en el desarrollo rural.	128
4.4.	Influencia del Tratado de Libre Comercio en la Propiedad Rural.	131
4.5.	Balance general de la propiedad rural en la actualidad.	139
4.6.	Propuestas de reformas.	143
4.7.	Comentarios finales al Capítulo Cuarto.	148

5.	CONCLUSIONES.	153
-----------	----------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El conocimiento del Estado de Derecho es fundamental para la integración y desarrollo de una sociedad o grupo social, teniendo como punto de partida un “conjunto de normas” que regulan la conducta de un grupo social determinado; sin embargo, la necesidad de dicho ente no se limita a la regulación de las conductas, sino que va mas allá de dicho concepto, es decir, debe ir unido a una realidad temporal, momento histórico y necesidad de tal grupo; por lo que el mencionado Estado de Derecho debe estar sujeto a las condiciones y necesidades variables que se presenten.

El sector agrario no es ajeno a esa regulación, las conductas de los sujetos ligados al campo, así como la obligación gubernamental de apoyo al mismo, deben estar vinculados a fin de constituir un ordenamiento legal adecuado al momento histórico y social existente.

El análisis y ponderación de la cuestión agraria, sustentada en un verdadero estudio de sus elementos históricos, así como la evolución de sus instituciones basadas en el sistema de tenencia de la tierra y consecuencias producidas por los cambios producidos, nos lleva a la confirmación de que el mejor camino para lograr la emancipación de los sujetos agrarios y desarrollo del sector agrario, lo constituye la estricta aplicación y perfeccionamiento de las peculiares instituciones agrarias de nuestro país que integran uno de los modelos universales que destaca por su alto contenido humano y de justicia social.

Para la realización del estudio que se presenta, se consideró el principio sostenido por el maestro Mendieta y Nuñez, quien refiere que el estudio del derecho agrario es por sí mismo autónomo en virtud de que dicho estudio puede fundarse en México históricamente, porque la organización territorial y de la agricultura están íntimamente ligadas a todas las épocas de su evolución, ya que como se verá en el contenido del presente estudio, las principales instituciones no son el resultado de imitaciones extralógicas, sino que surgieron en el remoto pasado y se han venido modelando a través de los siglos según las vicisitudes y contingencias dolorosas o afortunadas de todo un pueblo.

En efecto, el autor en cita apoya su estudio del derecho agrario, en las ideas que sobre el particular expresa Giorgio de Semo en su Corso di Diritto Agrario, quien señala que el método en el estudio del Derecho Agrario debe comprender cuatro aspectos fundamentales: a) El jurídico, porque debe responder racional y básicamente a su naturaleza legal; El histórico, toda vez que el conocimiento de la historia es elemento imprescindible para entender, estudiar y aplicar las normas agrarias; c) El sociológico, en virtud de que las instituciones agrarias deben ser consideradas tomando en cuenta la realidad social que la fundamenta; y d) El sistemático, que implica “La estructuración lógica de los puntos básicos del derecho agrario, en leyes y disposiciones reglamentarias en general, de tal forma que éstas sean un desarrollo armónico de aquéllos puntos con fines pragmáticos. Principios que considero resultan aplicables a la interpretación de la problemática agraria, en virtud de que la técnica jurídica nos permitirá recopilar los procedimientos que facilitan y permiten la investigación, dominio y aplicación de los principios legales, en tanto que para la interpretación de las instituciones agrarias, es muy importante observar las motivaciones históricas, económicas y sociológicas que las inspiran, así como las finalidades de justicia social que persiguen.

A través de la historia, la forma de tenencia de la tierra ha sido objeto de diversas modificaciones que van desde la instauración de las tierras públicas y comunales en la sociedad azteca, vinculadas a su estructura social, hasta el reconocimiento de una propiedad agraria con función social, basada en el régimen de propiedad colectiva, ejidal y comunal, cuya personalidad y patrimonio propio han sido reconocidos constitucionalmente en nuestro vigente marco normativo, así como la existencia de la propiedad privada.

En el periodo histórico de la sociedad mexicana, iniciada a partir de la sociedad azteca, notamos la constante existencia de la problemática agraria, tal y como lo sostiene la autora de “El Derecho Agrario en México”, Martha Chávez Padrón, al sostener que entre los aztecas existió un problema agrario, ya que en el mejor de los casos, los sujetos libres detentaban un pedazo de tierra denominado “calpullalli”, pero la inmensa mayoría de los aztecas no libres y de los sojuzgados pueblos, labraban las tierras que en grandes extensiones habían sido repartidas graciosamente entre los señores principales, los guerreros y los sacerdotes y en el mejor de los casos de lo que sembraban tenían que dar tributo;

problema persistente en la época colonial, con la variante de que los españoles eran los señores principales, y los macehuales fueron conformados por los pueblos indígenas, que incluyeron a sus propios señores, sacerdotes y principales, circunstancia que transcurrió hasta la época independiente; la injusta distribución de las tierras en ésta época provocó una serie de problemas que derivaron en un descontento general del proletariado rural, provocado por una gran cantidad de trabajadores del campo o jornaleros al servicio de hacendados, quedándose gran parte del producto de las haciendas en manos de los propietarios a cambio de un salario paupérrimo a los nuevos macehuales o jornaleros, situación que desembocó en la revolución de 1910, lo cual ocasionó que al término de este movimiento y con la formulación de la Constitución Política en febrero de 1917, se haya dado paso a la regulación jurídica, económica y social del campo.

No menos importante fue la creación de la Ley Agraria de 1915, a la que por cierto el maestro Rubén Gallardo Zuñiga, se refiere como el acta de nacimiento de nuestro derecho agrario, ordenamiento cuyo mérito se debe a que polarizó las inquietudes y esperanzas de la población rural, a la causa constitucionalista, que estableciera las bases firmes para la realización de la justicia social distributiva, mediante la dotación y restitución de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo.

Fundamentado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, las relaciones vinculadas con el sector agrario finalmente fueron reguladas, convirtiéndose en eje rector de las conductas de los sujetos ligados al campo y en general de la propiedad rural, sustentada en el reconocimiento a los tres tipos de propiedad: propiedad privada, propiedad comunal y propiedad ejidal, así como en el programa de reparto y restitución agraria, a través del cual se persiguió la redistribución de la tierra, a efecto de otorgar tierras a los pueblos que las necesitaran.

Con las reformas de 1992, realizadas al artículo 27 constitucional, así como con la vigencia de la nueva Ley Agraria, se dió paso a una nueva institucionalidad agraria, sustentada básicamente en la conclusión del reparto agrario, manteniendo las tres modalidades de la propiedad, así como la modificación de la prioridad política de activar dicho sector a través del otorgamiento de seguridad y certeza jurídica en la propiedad rural, así como proporcionar elementos a fin de lograr una participación de la inversión privada;

sin dejar a un lado la creación de instituciones destinadas de manera específica a la impartición y procuración de justicia.

El trabajo de investigación presentado, analiza los diversos conceptos a través de los cuales se detentó la propiedad agraria, así como los principales ordenamientos que la regularon, a efecto de determinar si el marco normativo vigente, efectivamente favorece a un desarrollo del sector rural, así como en los sujetos ligados a dicho sector.

Por otra parte, nos introducimos en el análisis de diversos conceptos contemplados por la Ley Agraria y su incompatibilidad con la norma fundamental que le dio origen, lo cual obliga a la necesidad de realizar una revisión al marco reglamentario a fin de adecuarlo a una realidad social en constante cambio y otorgar elementos a los sujetos agrarios a fin de que puedan competir con productores extranjeros y de esta manera lograr su inmersión ya ni siquiera en una competencia globalizada, sino en una subsistencia del sector.

Con la investigación que se presenta, se pretende analizar si la legislación en vigor ha sido suficiente para atender los problemas que a consecuencia del Tratado de Libre Comercio con América del Norte se han presentado en el sector agrario, específicamente para analizar si los cambios que se desarrollaron jurídicamente en los conceptos de propiedad rural han tenido el efecto esperado, o por el contrario, han perjudicado a dicho sector; y en su caso, proponer alguna alternativa de reforma a dichos conceptos jurídicos.

El problema agrario se engloba en la incapacidad por parte del Estado para organizar y aprovechar los recursos del campo, obteniendo como resultado una baja producción agropecuaria, que no satisface las demandas del pueblo, que ha obligado al gobierno a importar productos básicos para introducirlos al mercado interno, con las consecuencias para los productores locales, cuyo proceso de producción resulta más costoso ante la falta de elementos y conocimientos técnicos.

Asimismo, dicha problemática radica por una parte en la falta de aportación de conocimientos generales a los sujetos agrarios, quienes apenas tienen un nivel educativo mínimo y en algunos casos nulo, lo que hace ilusa la aplicación de cualquier ordenamiento desconocido para sus comunidades, en tanto que por

otra parte, como ya fue especificado en el párrafo anterior, por la incapacidad del gobierno a aprovechar los recursos del campo, aún no se ha logrado con sus planteamientos aumentar la producción agropecuaria.

En consecuencia, se debe analizar la normatividad agraria vigente, a fin de adecuarla a la realidad social existente, tanto nacional como internacional, así como a las necesidades y condiciones presentadas a nivel nacional, sin perder de vista la pluralidad sociocultural del país, buscando esquemas de solución comunes a la problemática agraria.

Asimismo, se considera que al haber fracasado la política justificada en la inversión privada, resulta necesario reconsiderar la postura gubernamental a fin de que se provea de recursos al sector rural y de esta manera, se pueda hacer producir esas tierras y coordinar las acciones relacionadas con la adecuada comercialización de sus productos y que las ganancias sean obtenidas por los propios campesinos y agricultores y no sean absorbidas por otros sectores, como erróneamente fue implementado en la década de los sesentas, en la que los recursos obtenidos por el auge de la agricultura, fueron destinados al desarrollo del sector industrial, tal y como se analiza en el capítulo tercero.

Finalmente, al concluir en el aludido trabajo que la hipótesis sostenida en el sentido de que la legislación no se encuentra adecuada al momento social, ni asimismo contiene elementos que hagan pensar en que el campo proyecta un futuro promisorio, se proponen diversas modificaciones que van desde modificar la normatividad agraria hasta la implementación y modificación de políticas públicas con el objeto de reincentivar el desarrollo agrario, basado en un absoluto respeto a los tipos de propiedad vigentes, manteniendo el respeto a la función social de la propiedad agraria, de la cual no puede desprenderse en ningún momento, así como en el respeto a la naturaleza, proporcionadora de los elementos necesarios para la supervivencia de la población.

CAPITULO PRIMERO.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

- 1.1. La Precolonia.
- 1.2. Propiedad agraria en la época colonial.
- 1.3. Propiedad agraria en el México Independiente.
- 1.4. Propiedad agraria en el México Contemporáneo (La Revolución).
- 1.5. Comentarios finales al Primer Capitulo.

1.1. LA PRECOLONIA.

El análisis de la propiedad rural en esta etapa no versará sobre la organización político social y agraria de todas las culturas que habitaron en lo que hoy es el territorio de la República Mexicana, concretándose a considerar únicamente la organización de los Tenochcas que dominaban gran parte de ese territorio y tenían una de las civilizaciones aborígenes más evolucionadas en la época de la conquista; así como la del pueblo Maya, quien por las condiciones peculiares del suelo y clima en que se desarrolló, presenta puntos evidentes de diferencia en su organización a la de los Aztecas.

AZTECAS (TENOCASCAS).- La organización política y social del pueblo Azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra, siendo dos las formas básicas de tenencia:

- I.- Tierras Comunes;
- II.- Tierras Públicas.

De esas dos formas de tenencia territorial, la que mayor importancia reviste para nuestro estudio es la comunal, correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas. En ella distinguimos dos tipos fundamentales: *a) Calpullalli*; tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; y, *b) Altepetlalli*, que eran tierras de los pueblos.

I.- TIERRAS COMUNALES

a) *Calpullalli*.- Este régimen de tenencia de la tierra, reunía ciertas características que delinean su naturaleza, perteneciente al Calpulli, que se describe como una unidad socio-política que originariamente significó “*Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo*”, teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto, mismo que pertenecía en comunidades al núcleo de población integrante del Calpulli; las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas *Tlalmilli*, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Cabe mencionar que su explotación era familiar y no colectiva.

Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente del jefe de familia, quien la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla, gravarla ni arrendarla pero con la facultad de transmitirla a sus herederos; si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación (calpulli).

No era permitido el acaparamiento de parcelas, ni asimismo, su enajenación a otro barrio, siendo ilícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli; sólo en casos especiales y conforme a los usos y costumbres del pueblo Azteca era permitido que un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli.

El pariente mayor (*chinancallec*), con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

Dentro de las formas de pérdida de derechos respecto de la parcela se consideraba que si el titular abandonara el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan, no obstante, no podía ser desposeído sin causa justificada; asimismo, si el

titular de una parcela dejaba de cultivarla sin causa legítima durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía, perdía sus tierras que eran revertidas al Calpulli, siendo motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor, enfermo, huérfano o muy viejo.

Como forma de organización, administración y control, se llevaba un riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (*Aamtl*), con inscripciones jeroglíficas.

b) *Altepetlalli*.- Se consideraban como tales a las tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, las cuales eran trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos, con los productos restantes se integraba un fondo común que dio origen a las Cajas de Comunidad que posteriormente fue reglamentado en la Colonia por la Legislación de Indias.

II.- TIERRAS PÚBLICAS

Eran aquéllas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir, a financiar la función política de manera específica, existiendo los siguientes tipos:

a) *Tecpantlalli*, en cuyo rubro se encontraban aquéllas tierras cuyos productos eran destinados a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del *Tlacatecutli* o Supremo Jefe.

b) *Tlatocalalli*, consideradas como tales aquéllas tierras cuyos productos eran destinados al sostenimiento del *Tlatocan* o Consejo de Gobierno y altas

autoridades. En éste grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

c) *Mitlchimalli*, que eran aquéllas tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y gastos de guerra.

d) *Teotlalpan*, cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público.

Existía además una tercera clase de propiedad con destino específico, en virtud de las condiciones jerárquicas, mismas que correspondían a una clase privilegiada en razón de su linaje que no revestían de mayor importancia.

III.- TIERRAS DE LOS SEÑORES.

a) *Pillalli*, cuya detentación era otorgada a los Pipiltzin (hijos, nietos y bisnietos de los señores supremos).

b) *Tecpillalli*, otorgadas a los señores llamados Tecpantlaca, que servían en los palacios del Tlacatecutli, o jefe supremo.

Ambos tipos de tierras eran cultivadas por macehuales, labradores asalariados y aparceros o mayeques, mismas que se distribuían en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo.

Independientemente de las tierras mencionadas, cabe hacer mención de la existencia de las llamadas **Yahutlalli**, que eran aquellas recién conquistadas por los Aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, de las que unas se ponían a disposición de las autoridades y el resto quedaba en posesión del

pueblo sojuzgado que además del vasallaje pagaba los tributos correspondientes, mismas que tendrían semejanza con las llamadas realengas en la Colonia y que en la actualidad se conocen como nacionales, baldíos, excedencias o demasías.

MAYAS.- En un principio, las condiciones físicas adversas, poco propicias para la práctica y el desarrollo de la agricultura, base del sustento de los naturales, con una marcada aridez de sus suelos carecientes de corrientes permanentes de agua a flor de tierra, que incidió en la composición calcárea de la tierra cuya capa exterior resiste un reducido número de años, obligaron a los mayas a buscar nuevas heredades para el cultivo, conjuntamente con cenotes que los proveyeran del agua indispensable para las labores agrícolas, situación que los obligó a la adopción de un sistema comunal de explotación, a través del cual cultivaban grandes extensiones de tierra para obtener los productos necesarios para la subsistencia, emigrando la población hacia otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras.

Posteriormente, ya en la etapa endogámica, los mayas modificaron su estructura con diferencia de estratos, que trajo como consecuencia la división del trabajo y la propiedad privada, a lo que coadyuvó la herencia, dicha estratificación social se refleja en la organización política mencionada a continuación.

- *Sacerdotes.* No poseían terrenos ni esclavos. Su misión radicaba en las predicciones del tiempo que buscaban orientar las siembras y clases de cultivos.
- *Tributarios.* Compuestos por el resto de la comunidad que no tenía relación con los sacerdotes y la nobleza, que se dedicaban a la agricultura en forma comunal, así como la partición de los productos de las cosechas, destinando una especie de tributo a los nobles, así como diversos servicios que les eran prestados.

- *Esclavos.* Su condición permitía disponer libremente de su vida para los sacrificios, siendo equiparados a la calidad de las cosas; en la agricultura suplían al ganado vacuno y caballar del que carecían los mayas.

La división de clases influyó en el régimen de propiedad de la tierra, de tal forma que hacia el año 300 había dos tipos de propiedad: comunal y privada.

Comunal. Eran propiedad del Estado, destinado a satisfacer las necesidades públicas, que eran trabajadas por los tributarios y los esclavos.

Privada. Pertenecía a la nobleza, eran aquellas que trabajaban los esclavos a los que estaba proscrito ser posesionarios y mucho menos propietarios, situación que era contraria a la de los tributarios, que podían ser arrendatarios de las heredades y salinas de la nobleza.

De lo anteriormente expresado, podemos concluir que los pueblos aborígenes no llegaron a tener el concepto romanista de propiedad privada, siendo el derecho consuetudinario el que reguló las instituciones político-sociales de los Tenochcas y promovió el desarrollo de las comunidades indígenas, así como su estructura político-social la que influía en el sistema de tenencia de la tierra, mismo que hay que resaltar, era regulado con un alto contenido de función social.

Gran importancia adquiere el análisis de las formas de tenencia del agro en la época Precolonial, pues permite entender la naturaleza y estructura de la propiedad comunal indígena actual.

1.2. PROPIEDAD AGRARIA EN LA ÉPOCA COLONIAL.

A efecto de plantear los aspectos más importantes de la propiedad en esta etapa, se considera oportuno mencionar que el derecho romano influyó en nuestra actual legislación, a través de la legislación española, misma que al colonizar España al continente americano determinó las condiciones normativas y sociales en la Nueva España, razones que se consideran por demás obvias que obligan al autor de la presente tesis a analizar las condiciones y características de la propiedad en la sociedad romana.

En dicha sociedad, la propiedad orientó y determinó no sólo a la ciencia jurídica, sino a todo el desarrollo de la sociedad romana, que inició desde su fundación en el año 753 a.C. hasta la caída del emperador Rómulo Augustulo. El concepto de propiedad no era uniforme en el derecho romano, empleando algunos el término de *dominium*, de *mancipacium* y de *propietas*, “lo que influyó en la definición de la propiedad y que los comentaristas condensan en la fórmula del *ius utendi, fruendi y abutendi* (derecho de usar, disfrutar y abusar o disponer de las cosas)”.¹

La propiedad romana implicaba la división de clases sociales, que se encontraba polarizada en patricios y plebeyos y la concentración de la riqueza a favor de los primeros; en el tránsito de la historia romana existió un complicado sistema agrario basado en el *ager privatus* (tierras privadas) y *ager publicus* (tierras públicas), que servían a los patricios y plebeyos respectivamente. Sus propiedades fueron ampliadas a través de las conquistas imponiendo un régimen jurídico para los vencidos que comprendía la posesión, usufructo y tributación de esas tierras, conociéndose además el sistema de explotación colectivo que dio paso al de explotación individual, colonización agraria entre otros múltiples aspectos agrarios.

¹ FLORIS Margadant S., Guillermo. *El Derecho Romano*; Editorial Esfinge, 1960, p.180.

España, al ser sometido por el Imperio Romano conoció y se encontró sujeto a dicho sistema y en consecuencia, el relativo al agrario, de ahí que durante tres siglos de coloniaje que España practicó en la Nueva España, depuró el sistema jurídico romano de la propiedad privada, acompañándolo de instituciones hispánicas.

Los bienes adquiridos en la Nueva España pasaron a ser parte de la realeza española, engrosando el patrimonio privado de los soberanos, el Real Patrimonio y el patrimonio del Estado o Tesoro Real. Aunado a éstas acciones se encontraban la propagación de la fe católica y difusión del idioma castellano.

Doctrinariamente podemos establecer una cuádruple distinción en materia de propiedad en la Colonia: 1.- Propiedad de españoles; 2.- Propiedad comunal de los indígenas; 3.- Propiedad eclesiástica; y 4.- Tierras realengas.

1. Propiedad de los españoles. Basado en La Ley XVII, título primero, Libro IV, de la Recopilación de los Reynos de las Indias, que ordena “Que ningún descubrimiento ni población se haga a costa del Rey”,² En razón de lo cual los particulares que arriesgaban sus bienes por participar en las conquistas debían recibir una recompensa.

El origen de la propiedad de los españoles en la Nueva España se encuentra en los repartos y las mercedes, otorgados a los conquistadores y de esta manera compensar los servicios prestados a la corona.

a) Merced Real.- Era una disposición del soberano por virtud del cual transmitía la propiedad de las tierras conquistadas a los españoles como recompensa de los

² LEMUS García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Edit. Porrúa, 1996. p. 85.

servicios prestados a la Corona, o a título de mera liberalidad, encontrándose entre otras las *caballerías, peonías, Suertes, Confirmaciones, Composición, Prescripción, Compraventa y Remates, y Tierras ilegalmente anexadas*; dichas instituciones permitían de una u otra manera la apropiación de las tierras por parte de los españoles a título de propiedad privada, mismas que se fundaban en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias; en teoría, dicha Ley obligaba a las autoridades de la Nueva España a no intervenir sobre los bienes de los indígenas, sin embargo, era de suponerse que nunca pudiera ser aplicada dicha protección dadas las condiciones reales imperantes del momento.

2. Propiedad comunal. La propiedad comunal en la Colonia no tuvo gran importancia en relación con la individual, sin embargo, varias instituciones de esa naturaleza vigentes en la metrópoli fueron introducidas en los pueblos de la Nueva España, tales como el Ejido, la Dehesa, y los Propios, así como algunas formas de organización de los indígenas, que tuvieron que coexistir de manera simultánea en razón de la protección legal que la Corona Española imponía; podemos mencionar entre las más importantes a las siguientes:

a) El ejido.- Era una Institución que en los pueblos españoles servía para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos y para conducir el ganado a la dehesa; institución que fue regulada en el Fuero Real, las Partidas y la Novísima Recopilación, sin duda alguna el ejido es la figura central de estas formas de propiedad del que heredamos la denominación y que posteriormente transforma sus objetivos en unidades de producción y de sustento para sus integrantes, o bien, en una persona moral del derecho agrario mexicano con funciones socio-productivas, siendo ésta figura institucional funcionalmente semejante al *Calpullalli* en la época precolonial.

- b) La Dehesa.-** Se consideraba con éste término a la superficie de terreno que era destinada al pastoreo del ganado mayor y menor de los ejidos españoles e indígenas, siendo de diversas medidas probablemente de acuerdo a la necesidad del grupo social.
- c) Los Propios.-** Eran aquellos bienes que pertenecían a los Ayuntamientos y servían a los Municipios para los gastos de la Comuna y atención de los servicios públicos, siendo la extensión de los propios acorde al tamaño del municipio y que tiene como antecedentes propios a la figura del Altepetlalli.
- d) Fundo legal.-** Era el lugar real reservado para el caserío del pueblo y que era destinado a resolver necesidades colectivas de la población, tales como escuelas, mercados, plazas, calles, templos, etc., por otra parte el fundo legal consideraba necesidades no sólo presentes, sino también futuras, elaborando proyectos de crecimiento urbano, además de que contemplaba lo relativo a los solares, que eran propiedad privada para edificar las viviendas de cada una de las personas.
- e) Tierras de común repartimiento.-** Eran lotes asignados a las familias indígenas y estaban sujetas a un régimen similar al de los calpullis en la precolonia, ya que los naturales ejercían pleno derecho de posesión para usufructuarlos en forma permanente para el sostenimiento de la familia en cuestión, además, debían de ser cultivadas en forma ininterrumpida, ya que tres años consecutivos sin cultivo eran causa de privación del derecho sobre el lote. A pesar de que todas las propiedades comunales de los indígenas eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, fueron objeto de la codicia de los latifundistas que por medios ilegales se apoderaban de ellas en forma sistemática.³

³ *Ibidem.* p. 89-93.

3. Propiedad eclesiástica. En la época de la Conquista y Colonización de América encontramos en el Derecho Español la expresa prohibición para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, prohibición que se remonta a principios del siglo XII en que Don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a iglesias y monasterios, lo anterior en razón de que los bienes que pasaban a las instituciones eclesiásticas quedaban amortizados, ya que conforme al Derecho Canónico, no podían ser enajenadas sino en casos especiales.

A pesar de esa prohibición y dadas las condiciones de espíritu religioso que prevalecía en la época, las instituciones religiosas llegaron a adquirir grandes extensiones territoriales, basada especialmente en grandes donaciones. Por lo que de un estado inicial de completa miseria, con el tiempo logró acumular una gran fortuna.

La concentración de bienes raíces en favor del clero afectó además al erario público, pues la Iglesia gozaba de varias exenciones, razón que obligó a que las autoridades españolas, dictaran diversas providencias para impedir tal concentración territorial, por lo que en 1576, por cédula real se dispuso que ningún monasterio adquiriera más bienes, rentas ni granjerías que las que ya tuviere; más adelante, hacia el año de 1805, Carlos IV ordenó la enajenación de bienes eclesiásticos hasta la cantidad que produjera anualmente una renta de doscientos mil ducados.

4. Tierras realengas. Eran aquéllas que conquistadas a nombre del soberano, eran reservadas para el rey y que éste no había destinado a un servicio público, ni cedido a título gratuito u oneroso a individuo o corporación, a fin de que dispusiera de ellas libremente, según su voluntad, lo que posibilitaba otorgarlas en merced, que respondía a la donación graciosa que hacía el monarca a favor de los conquistadores. Esta Institución equivalía al yaotlalli del período precolonial, y al baldío o nacional del México Independiente.

En la Colonia operó de modo sistemático el fenómeno de la concentración de la propiedad dando lugar al latifundismo individual y al eclesiástico, ambos tipos de latifundio se consolidaron mediante vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares y la Iglesia; en el caso del latifundismo individual, éste se vio estimulado a través del mayorazgo, por virtud de la cual el hijo mayor recibía los bienes del ascendiente con la prohibición terminante de disminuirlo y la recomendación de aumentarlo ilimitadamente, operando un fenómeno de acumulación indefinida. Por otra parte la amortización eclesiástica vinculaba los bienes al perpetuo dominio de la Iglesia con prohibición de enajenarlos, salvo raros casos de excepción, promoviendo la concentración territorial inmoderada.

La propiedad comunal, forma principal de organización entre los naturales, fue objeto de un sistemático despojo por parte de los españoles a través de la encomienda, mercedes de tierra, adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, compra-venta, remates y aún por usurpación violenta, provocando en consecuencia la decadencia de la propiedad indígena en la época colonial y que caracteriza al mismo periodo.

En síntesis podemos mencionar que **la propiedad rural en el México Colonial transitó de un período de actividad caracterizada por el auge de la propiedad comunal y explotación colectiva de los indígenas, hacia una etapa de despojo por parte de los conquistadores y que se caracterizó por el latifundismo y en consecuencia la base de la organización rural en la propiedad privada.**

1.3. PROPIEDAD AGRARIA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Sin duda alguna, se ha afirmado que el problema agrario constituyó una de las causas de la Independencia, siendo determinante en la consumación del movimiento al

aportar el sector campesino el mayor contingente, logrando el éxito del movimiento insurgente, teniendo como origen la injusta distribución, los despojos reiterados de las propiedades comunales, así como los sistemas de explotación de que fueron objeto los sujetos del medio rural.

Las dos figuras más sobresalientes del movimiento de independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla y don José María Morelos y Pavón, son considerados en la opinión de diversos autores como los auténticos precursores de la Reforma Agraria Mexicana, al decretar el primero de ellos, la devolución de las tierras comunales a los pueblos indios, la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaban sobre indios y castas, siendo el mérito mayor del cura don Miguel Hidalgo y Costilla haber iniciado el movimiento insurgente con un mínimo de elementos humanos, técnicos y económicos, pero con gran ardor patriótico y un éxito inimaginable que lo llevó incluso a las puertas de la misma capital; por su parte, don José María Morelos y Pavón influyó con su pensamiento en la conformación del régimen institucional y republicano del país con todo un programa de reformas económico-sociales, abarcando el problema de la propiedad rural como uno de los factores principales que incidieron en la conformación del movimiento insurgente en el sector rural.

En efecto, los principios rectores del sistema agrario mexicano actual responden a los postulados del ilustre cura que básicamente contenían las siguientes orientaciones:

- a) Reafirmar la soberanía del Estado sobre su territorio.
- b) Ordenar la promoción de una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.
- c) Mandar restituir a los pueblos indígenas sus tierras comunales.
- d) Ordenar el reparto de la tierra entre los campesinos necesitados, liberándolos de la servidumbre feudalista.

- e) **Imponer al derecho de propiedad el carácter de función social**, por cuanto debe producir en beneficio de la sociedad.
- f) Autorizar la expropiación de la propiedad privada por motivos de interés social y mediante indemnización.

Estas ideas rectoras de nuestro sistema agrario tienen un antecedente directo en el pensamiento de Morelos manifestado a través de diversas disposiciones, bandos, órdenes, decretos y documentos suscritos por el eximio insurgente.

Hacia el proceso de consumación de la Independencia en México, los intereses de los hombres que tuvieron participación en la conformación de un nuevo gobierno se orientaron más hacia la integración y consolidación de la organización política en el país, dejando en segundo plano los grandes problemas sociales, entre los que destacaba por su complejidad el agrario, heredado de la colonia en los mismos términos y condiciones reales; además, la nación mexicana estaba imbuida de los altibajos constitucionales producto de las pugnas de conservadores y liberales. En materia agraria, se expiden un conjunto de disposiciones jurídico económicas, de carácter colonizador, que impactaron incluso hasta el siglo XX, entre estas disposiciones legislativas las más importantes se pueden considerar: el decreto de 14 de octubre de 1823, la primera Ley General de Colonización de 18 de agosto de 1824, Ley de 1° de Abril de 1830, el decreto del 27 de noviembre de 1846 y la Ley General de Colonización de 16 de febrero de 1854; todas ellas tendientes a regular la colonización de las tierras que no estuvieran ocupadas.

Sin embargo, aún y con todas las medidas que fueron tomadas tanto en la Nueva España como desde Europa, la Iglesia Católica aumentó sus bienes en forma considerable llegando a ocupar aproximadamente el 80 % de las tierras de la Nueva España, provocando la amortización de los bienes de la Iglesia, una crisis económica

nacional; aunado a lo anterior influye, además, la dehesa, los bienes de común repartimiento, los ejidos y los propios, arbitrios que por sus características y su correspondiente regulación jurídica devinieron en formas de amortización civil.

El lapso de 1855 a 1867 marca la parte sustancial de la etapa de la Reforma, donde se genera el andamiaje jurídico-político-económico del Estado Mexicano laico, culminando en la desmembración del poder civil y eclesiástico y la supremacía del primero en la conducción de México, manifiesto al suprimir los fueros religiosos, establecer la libertad religiosa y la parte culminante en las leyes de desamortización, baldíos y nacionalización respectivamente.

En La “Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas”, del 25 de junio de 1856, expedida por el presidente Ignacio Comonfort, se estableció que las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas que estuvieran en arrendamiento, pasaban a propiedad de los arrendatarios. La mecánica de adjudicación era a favor del arrendatario, en caso de que fueren varios sobre un mismo inmueble, tenía prioridad el que pagara mayor renta o en su defecto, el arrendatario más antiguo, quien tenía un plazo de tres meses para ejercer su derecho, de lo contrario procedía el denuncia, con la ventaja para el denunciante, que se le premiaba con una octava parte del valor del inmueble.⁴

En la Constitución Política de 1857, el concepto de propiedad se impregnó del pensamiento liberal moderado, de tal forma que en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, se afirmó el criterio liberal romanista de usar, gozar y disponer de las cosas con la única limitante de lo prescrito por las leyes; de esta manera, consideraba que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Asimismo, en el segundo párrafo se

⁴ MEDINA Cervantes, José Ramón. *Derecho Agrario*. Edit. Harla, 1987. p. 91-92.

asentaron los requisitos para expropiar y la autoridad responsable para llevarla a cabo y finalmente, en el tercer y último párrafo se negó capacidad legal a las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir bienes raíces, excepto para los objetivos de la institución.⁵

El constituyente del cincuenta y siete, retomó la Ley de Desamortización, convalidando las interpretaciones y prácticas jurídicas que justificaban la rapiña hacia los bienes de las comunidades indígenas, especialmente al considerar baldías las tierras comunales por la vía del denuncia, lo cual trascendió hasta el porfiriato, agudizando con esto la rebeldía del clero, conservadores e inversionistas extranjeros.

Hacia el año de 1859, ya con el presidente Juárez, se expidió la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero, cuya parte medular mencionaba que: “Todos los bienes que el clero secular ha venido administrando con diversos títulos, bien sean predios, derechos y acciones, entran al dominio de la nación (Art. 1). En lo sucesivo se establecerá una clara independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos (Art. 3). Se finca la prohibición de que los feligreses donen, o den ofrendas de bienes raíces al clero (Art. 4). Las enajenaciones de los bienes motivo de esta Ley son nulas, excepto las autorizadas por el gobierno constitucional (Art. 22)”.⁶

La Ley de Nacionalización se considera trascendental por determinar transformaciones en la constitución orgánica del estado mexicano al rescatar su plena soberanía, sometiendo a un poder político como lo era la Iglesia a la autoridad civil y que ayudó a enriquecer nuestro vigente sistema constitucional, determinando las condiciones sociales, siendo un punto de partida muy importante para lograr el

⁵ *Ibidem.* p. 97.

⁶ *Ibidem.* p. 98.

cambio radical en el régimen de propiedad rural que hasta ese momento había sido sujeto de acaparamiento en grandes extensiones por la Iglesia.

La Ley de 16 de septiembre de 1866, expedida por Maximiliano, es una interesantísima *Ley de Dotación*, antecedente de la legislación ejidal instaurada en la Ley Federal de Reforma Agraria, por la cual, se diferenciaba la problemática indígena de la mestiza, dictada para los jornaleros mestizos carentes de tierras, dotándolos de acuerdo a las características de las poblaciones requirentes. El procedimiento dotatorio era sencillo, en virtud de ser interpuesto y resuelto ante autoridades administrativas. Lo más importante de dicha Ley radica en que la dotación de la tierra no se fincaba únicamente sobre los predios baldíos o realengos, como fue el caso de la Legislación de Indias y en los Decretos de las Cortes de Cádiz, sino también sobre los predios de la propiedad privada, los cuales serían adquiridos por compra o mediante convenios con el dueño, pero si éste se rehusaba, se procedería a la expropiación de su predio. Por primera vez una ley nacional propiciaba la afectación del régimen latifundista, Por cuanto se refiere al régimen jurídico al que serían sujetos los terrenos dotados, el artículo 20 de la ley disponía que serían fraccionados y distribuidos entre los vecinos del pueblo beneficiado y quedarían bajo el régimen de plena propiedad. Respecto de los jornaleros, Miguel Mejía Fernández nos dice que *“en una gran parte de las haciendas el trabajo de los gañanes es forzado: tales trabajadores están afectos a las haciendas, que se venden juntamente con las fincas”*, agregando que *“el mayordomo está siempre armado del temible látigo, cuyo chasquido hace repetir constantemente en las espaldas de los desgraciados trabajadores. Se sacrifica la vida de los infelices a la ambición y avaricia insaciable de los propietarios”*⁷; lo anterior nos permite conocer de forma aunque indirecta, las condiciones sociales que determinaban las relaciones agrarias patronos-trabajadores, en condiciones que hacen

⁷ MEJÍA Fernández, Miguel. *Política Agraria en México en el siglo XIX*. p. 160.

imaginar al esclavismo mismo y que posteriormente desembocaría en la rebelión impulsando a la Revolución de 1910.

Una de las preocupaciones de los gobernantes del Siglo XIX, fue poblar el inmenso territorio nacional, auspiciando una tenaz política colonizadora, que culminó con un despojo terrible hacia los propietarios de terrenos rurales, permitiendo el establecimiento de las Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, instrumento de la dictadura que consolidó el régimen latifundista mexicano, sistematizando el despojo y la injusticia. Dichas compañías, con el pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos recorrieron todo el territorio de la república, sin respetar ni reconocer los derechos de propietarios y poseedores de tierras, siendo sus víctimas las comunidades indígenas, quienes generalmente carecían de documentos que acreditaran la titulación primordial que les era exigida, teniendo como efecto que cuando una compañía deslindadora emprendía sus trabajos en un Estado, la zozobra y el temor invadía a sus pobladores, y el valor de la propiedad descendía.

En la opinión del general Gildardo Magaña, revolucionario zapatista “en poder de sólo 276 propietarios, estaban 47 968 814 hectáreas, excesiva superficie y corto número de terratenientes, entre quienes deben de contarse los favorecidos por diversos gobiernos nacionales, como los señores Creel y Terrazas; dueños de casi todo el estado de Chihuahua. Haremos notar que entre ellos y algunos más de quienes más adelante nos ocuparemos, estaban los 72 millones de hectáreas que las compañías deslindadoras restaron a los pueblos al amparo de la Ley de Deslindes de 15 de diciembre de 1883. si sumamos la superficie de que eran poseedores los españoles y sus descendientes, con la que estaban en poder de los 276 propietarios, encontramos que tenían 167 969 814 hectáreas, o sea más de las tres cuartas partes de la superficie total de la Nación, pues quedaban 32 031 186 hectáreas”.⁸

⁸ MAGAÑA, Gildardo Emiliano. *Zapata y el Agrarismo en México*. México, 1952. p. 53.

1.4. PROPIEDAD AGRARIA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (LA REVOLUCIÓN).

Derivado del anteriormente descrito régimen de apoderamiento de las tierras, surgió la Hacienda como uno de las principales figuras por las que se detentaba la propiedad rural, como una de las formas que explotaba en forma extensiva e irracional la propiedad rústica y los recursos naturales, llegando a la subutilización de los mismos, lo que armonizaba con la explotación de la fuerza de trabajo de labriegos y campesinos; la producción de la hacienda estaba orientada a un mercado localizado y cautivo, con lo que se aseguraba un ingreso medio a los propietarios, a la vez que se consolidaba y acrecentaba con los nexos matrimoniales, lo que permitía influir en la vida social, económica y en especial política. El hacendado era un señor feudal que ejercía su poder por encima del institucionalizado y contemplado en las leyes, que degeneraba en conculcación y atropello de los más elementales derechos humanos.

La fase del despegue hacendario y de los ranchos se da de 1876 a 1893, periodo en el que crecieron a una tasa de 55.6% y 92.8%, respectivamente, en tanto que para 1906, se registró una cifra total de 42 237 haciendas y ranchos.

“... Para 1910 la población mexicana se clasificaba de la siguiente forma⁹:

	Absolutos	Relativos
Población rural libre	479 074	3.16%
Población rural en servidumbre	9 591 752	63.27%
Población semirrústica	430 896	2.84%

⁹ COVARRUBIAS, José Francisco. *Trascendencia Política de la Reforma Agraria*. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1969. P. 92.

Población urbana y proletaria	2 239 082	14.77%
Élite señorial y pequeña burguesía	2 419 565	15.96%
Población total	15 160 369	100%

Hacia 1910, la estructura social descansaba en una población total de 15'160,369 personas, localizadas un 66.4% en el medio rural, 2.8% en el ámbito semirrústico y el restante 30.8% en las áreas citadinas.

La dispar realidad económica fue polarizando las fuerzas sociales: por un lado un reducido grupo detentador de la riqueza y de las decisiones nacionales, por el otro se encontraba una gran mayoría social compuesta de campesinos y labriegos que estaban al margen de las más mínimas bondades generadas por el sistema económico, de esta manera se agudizaron las contradicciones sociales, a la par que se alentaron la insurrección y más tarde los movimientos organizados en el medio rural.

La hipótesis de la orientación ideológica del movimiento revolucionario, se finca en el origen de sus dirigentes, en especial de don Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, que eran prominentes hombres de negocios, que necesariamente los obligaba a compartir y hasta cierto punto, identificarse con el porfiriato, así como ser copartícipes en la dirección política del país.

Un reducido grupo de profesionistas que conformaban la elite de los “científicos”, estaba al servicio de la dictadura, quienes, imbuidos de la ideología positivista y liberal la adaptaban al modelo capitalista, con los científicos contemporizan los intelectuales de la clase alta, que entraron en conflicto con el porfiriato al entrar en crisis sus empresas.

Ideológicamente, **los intelectuales de la clase media y baja parten de los clásicos de la Revolución francesa y del socialismo utópico**, pero donde se vigorizó fue en el socialismo científico que arropaba a toda la Europa inmersa en la industrialización, por lo que se entiende que el germen de la revolución se desarrolló en el medio obrero, que orgánicamente era el más estructurado; diferente fenómeno se daba entre los campesinos y labriegos, que por su confinamiento en las haciendas, sumado a su analfabetismo, lo mismo que a su interconexión, hacían imposible la articulación revolucionaria. Siendo los elementos objetivos de expoliación y conculcación de los derechos (tienda de raya, robo de sus tierras, cárceles y muerte) los que dinamizaron la insurrección en el medio rural, de ahí que su organización haya sido lenta y con un más alto costo social y material, situación que se ve reflejada en el caudillaje y en la constante que fundamenta sus reclamos: **la restitución de sus tierras.**

Conjugando los aspectos expuestos, nos dan la respuesta de la metamorfosis de la Revolución Mexicana, de un movimiento político dominado por los intelectuales de la clase alta, se matiza de lo social deviniendo en una revolución agraria.

A esto obedece la estructura ideológica de la Revolución, manifiesta en los planes y programas que va ensanchando sus postulados hasta desembocar en el constituyente de 1917, cuyo centro rector es el artículo 27, que definió a la Nación y al Estado Mexicano por medio de la institución de la propiedad, que no rechazó la de carácter privado, sino que la redefinió en su origen y la conjugó con la de carácter social (ejidal y comunal), para cumplir objetivos más amplios y profundos en y para la sociedad mexicana.

El valor real de los programas y planes en el renglón agrario es la conformación de la teoría de la propiedad y de la reforma agraria que alimentaron al constituyente del 1917, que dio paso a la génesis del artículo 27 constitucional, siendo su vigencia

preconstitucional la que fue estructurando el marco jurídico procesal, el operativo para las instituciones y sujetos agrarios, encontrándose entre los más importantes y trascendentes a los siguientes:

PLAN DE SAN LUIS.

Firmado el día 5 de octubre de 1910, de contenido eminentemente político, este Plan alude a un aspecto de la cuestión agraria en el segundo párrafo de la cláusula tercera al considerar la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores estableciendo expresamente: *“Abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión, disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo”*.¹⁰

PLAN DE AYALA.

Expedido el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Morelos, suscrito por los generales Emiliano y Eufemio Zapata, Otilio E. Montaña, Jesús Morales, Próculo Capistrán y Francisco Mendoza y otros militares, gran parte de su crítica la dedicó al análisis y crítica política del maderismo, reservando los artículos 6 al 9 al problema agrario; en su artículo sexto trata de la restitución de los terrenos, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, refiriéndose al respecto que *“siempre que éstos*

¹⁰ LEMUS GARCIA, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Edit. Porrúa. Sexta Edición, México 1987. P. 186-187.

*comprueben su calidad de propietarios con los títulos correspondientes. Los hacendados y caciques usurpadores de esos bienes, que se crean con derecho sobre los mismos, podrán dirimirlos en los tribunales especiales que se creen al triunfo de la Revolución; en su artículo séptimo se establecen las bases para dotar de tierras, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, esta medida se toma considerando el monopolio de las tierras, aguas y montes, para lo cual se expropiará, previa indemnización, una tercera parte de esos monopolios a los propietarios para entregárselas a ciudadanos y pueblos”; en el artículo octavo se asienta que “los hacendados, científicos y caciques que se opusieran al Plan de Ayala se les nacionalizarían las dos terceras partes que les correspondían de sus tierras, montes y aguas, destinándolas a cubrir las indemnizaciones de los deudos, caídos en la defensa del Plan de Ayala; asimismo, en su artículo noveno se estableció la parte procedimental en materia agraria, remitiendo a lo establecido en las leyes de desamortización, en cuanto a lo que fueren convenientes, además, estaba basada en las experiencias del Presidente Juárez respecto a la desamortización de bienes eclesiásticos”.*¹¹

Personaje clave en la orientación política, financiera y constitucional de la Revolución fue el diputado don Luis Cabrera, quien el día 23 de diciembre de 1912, ante el Congreso de la Unión, haciendo un análisis socioeconómico del problema agrario de México, presentó un proyecto de ley agraria, sustentado en un discurso enfocado a criticar al sistema de haciendas, que creció a costa de los ejidos, de las comunidades e incluso de la pequeña propiedad agraria, proponiendo medidas tributarias con el fin de igualar la pequeña propiedad con la gran propiedad; propuso a sus vez reconstruir a los ejidos pero no en forma individual, sino a los grupos sociales, situación que se complementaba con la acción de dotación para crear ejidos que permitieran acomodar

¹¹ FABILA, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria* Edit. CEHAM. Segunda Edición. México 1990. P. 182, 183.

a los miles de pobres, los cuales se constituirían en poblaciones que no tuvieran otras fuentes de vida, como industria o comercio.

En cuanto a la propiedad, el diputado proponía arrendar tierras o celebrar contratos de aparcería, o en su defecto, expropiar tierras por causa de utilidad pública para formar ejidos bajo la forma comunal. Un paso a superar era la falta de personalidad de los ejidos y ayuntamientos, de ahí que el propietario de las tierras sería la Federación y el poseedor usufructuario el ejidatario que tendría como centro de sus actividades al ejido cuya propiedad sería inalienable, mas adelante, proponía la explotación agrícola fincada en la pequeña propiedad. Su proyecto de ley se resume en los siguientes puntos:

Art. 1°.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Art. 2°.- Faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y así reconstruir, dotar o ampliar ejidos.

Art. 3°.- Participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las expropiaciones.

Art. 4°.- La propiedad ejidal pertenecerá al gobierno federal y la posesión y usufructo a los ejidos, bajo la supervisión de los ayuntamientos.

Art. 5°.- Aspectos reglamentarios de las expropiaciones y medios financieros para cubrirlas.

Hacia 1913, se firmó el Plan de Guadalupe por don Venustiano Carranza y un grupo de jefes y oficiales que militaban a sus órdenes, a medida que la lucha revolucionaria avanzaba, se fue precisando el ideal de los caudillos, quienes en su mayoría eran hombres de campo, sobre todo en cuanto al problema de la propiedad territorial, que

conocían bien las deficiencias de la explotación en las grandes haciendas y la vida desdichada del proletariado rural.

El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco, uno de los firmantes del “Plan de Guadalupe”, distribuyó en la hacienda de “Los Borregos”, cercana a Matamoros, pequeñas parcelas entre los peones de la citada hacienda, cuyo acto se puede contemplar como uno de los más importantes en materia de justicia agraria, pues de facto se da paso a la primera restitución de parcelas, aún y cuando tal hecho no tenía un sustento legal, siendo además sobresaliente que aquél primer reparto de tierras fuera el preludio de la reforma trascendental que alentó la segunda y definitiva etapa de la Revolución mexicana.

Por su parte el ingeniero Manuel Bonilla, que había sido miembro del gabinete de Francisco I. Madero, mencionaba en un laborioso estudio sobre el problema agrario en el seno de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, que el problema agrario era una parte del problema económico-social de México; desde el punto de vista económico, implicaba el aumento de la riqueza agrícola socialmente debería atender a la distribución equitativa de la riqueza.

En el ultimo informe de Victoriano Huerta a la segunda Legislatura, el 1° de Abril de 1914, reconoció por el jefe de un gobierno reaccionario, que la pequeña propiedad constituye la riqueza de los pueblos, así como la necesidad inaplazable del fraccionamiento de los grandes latifundios, mostrando a la cuestión agraria como algo fundamental para lograr el adelanto agrícola del país, a la vez que el mejoramiento económico y social de los habitantes del campo; sin embargo, dicho informe pretendió detener las sublevaciones que para ese momento ya eran insostenibles, que por cierto, no lograría su objetivo, culminando en su derrocamiento.

Al triunfo de la Revolución, la renovación institucional y política se convirtió en tema principal, sobre todo en lo relacionado con el problema agrario, que había sido uno de los temas fundamentales que contribuyeron al triunfo del movimiento, ya con Venustiano Carranza en el poder, se reinició la disputa por el mismo, que llevó a la confrontación entre los seguidores del Plan de Guadalupe y su apoyo al jefe del Ejército Constitucionalista, Carranza, por un lado, y por el otro a los zapatistas y su Plan de Ayala, defendiendo ambos sus respectivos ideales, y pidiéndole al contrario que se reconociera lo prescrito por el propio Plan. A la Convención de Aguascalientes realizada el día 10 de octubre de 1914, en el Teatro Morelos de esa ciudad, en un esfuerzo por unificar criterios entre los ejércitos insurgentes de los villistas, constitucionalistas y zapatistas, concurrió una delegación de los últimos, misma que propuso en una de las sesiones que la Convención aceptara el Plan de Ayala como uno de sus principios fundamentales, el cual fue discutido y aprobado, lo cual sirvió para acentuar con mayor decisión y energía la necesidad de resolver el problema agrario.

PLAN DE VERACRUZ.

No menos importante fue el Plan de Veracruz del 12 de Diciembre de 1914, expedido en el Puerto del mismo nombre por el Presidente don Venustiano Carranza, mediante el cual propuso la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias creadas para cumplir ese propósito, en el mismo ordenamiento se sugirieron leyes fiscales para gravar en forma equitativa a la propiedad raíz, leyes para mejorar la condición del peón rural y la revisión de leyes para la explotación de aguas, bosques y demás recursos naturales; asimismo, se autorizaba al jefe de la Revolución “para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos”.

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Carranza, ya retirado de la Ciudad de México, al haber sido esta ocupada por los Convencionistas de Aguascalientes, e instalado en la ciudad de Orizaba Veracruz, promulgó la Ley de 6 de enero de 1915, la cual se considera como el ordenamiento más importante en materia agraria, expedido después de las leyes de desamortización y Nacionalización de Bienes del Clero de 1856 y 1859, respectivamente.

La trascendencia histórica de La Ley del 6 de enero de 1915, estriba no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustentaba respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tenían derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades, sosteniendo la tesis iusnaturalista de que todos los individuos, por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, siempre y cuando ejerzan funciones productivas.

En la exposición de motivos de dicha Ley, expresaba que la concentración de la tierra en manos de compañías deslindadoras, o en familias de rancio abolengo, latitundios creados mediante la amañada interpretación de la Ley de 25 de junio de 1856, con la que se conculcó la propiedad comunal o de repartimiento, afectó a los verdaderos propietarios que eran los poblados con categoría de congregaciones, comunidades y rancherías, basándose el despojo en enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas concertadas por las autoridades agrarias. Por lo que se propuso devolver los bienes a los pueblos que fueron privados, ya que no existían derechos a favor de los poseedores, ni aún menos operó la prescripción a su favor; en caso de que no se pudieran restituir los terrenos a los pueblos se proponía efectuar las expropiaciones correspondientes.

En lo sustantivo, la Ley declaraba nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades hechas por gobernadores, jefes políticos y cualquiera otra autoridad local, en la que se hubiere contravenido lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856; las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento y Hacienda o cualquiera otra autoridad federal durante el porfiriato, así como las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante ese mismo periodo por autoridades de la federación, de los estados, jueces o por compañías deslindadoras y de esa forma se hayan ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; asimismo, declaraba la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo en que tuvieron lugar estas, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

En lo administrativo, para la resolución de todas las cuestiones agrarias, se creaba una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesitaran, estableciendo además, las facultades de aquéllos jefes militares previamente autorizados para dotar y restituir ejidos provisionalmente, a los pueblos que los solicitaren.

El aspecto procesal, se resume en Acciones por las que las solicitudes de restitución y dotación de tierras se debían presentar ante los gobernadores de los estados, territorios o del Distrito Federal o bien ante el jefe militar autorizado, donde se encontrara localizado el predio correspondiente; el gobernador que recibía la solicitud de dotación o restitución de tierras, con la opinión de la Comisión Local Agraria, turnaba

el expediente al Comité Particular Ejecutivo, para la identificación, deslinde y medición del terreno y de esta manera proceder a la entrega provisional de las tierras a los solicitantes, turnando posteriormente el expediente a la Comisión Nacional Agraria, para que rindiera un informe sobre el mismo a la aludida Comisión, quien con base en dicho informe dictaminaba aprobándolo, rectificándolo o bien modificándolo; el informe referido era remitido al Presidente de la República para su sanción y expedición de los títulos respectivos. Los propietarios de los terrenos afectados que demostraran sus derechos, tenían derecho a una indemnización, sin que en ese caso procediera la restitución de sus tierras, al igual que sucedía con los dueños de terrenos expropiados.¹²

La ley omitió referirse a determinados puntos importantes, tales como la forma de pago de las indemnizaciones, así como procedimientos para el avalúo de los terrenos, etc. La vaguedad de la Ley en ciertos puntos pudo haber sido intencional, con el objeto de no plantear problemas de difícil solución, en razón de que en ese momento, había que dar el primer paso, sobre todo por razones políticas; había que atraerse al constitucionalismo la masa campesina del Centro y del Norte del país para combatir con éxito contra la División del Norte, así como tener una Ley Agraria frente al Plan de Ayala, con el propósito bien claro de quitar al general Zapata el monopolio del ideal agrarista.

En 1915, la guerra civil alcanzó niveles imprevistos, por lo que era imposible aplicar en gran escala la Ley de 6 de enero, de esta manera, las estadísticas no registran ninguna dotación o restitución de tierras en 1915 y sólo algo más de 1200 hectáreas en 1916.

¹² Ibidem. P. 228-232.

1.5. COMENTARIOS FINALES AL PRIMER CAPÍTULO.

En la Colonia existió una dicotomía en el marco jurídico de la Corona, que se reforzaba con el destinado a la Nueva España para proteger a los diversos grupos étnicos, su sistema de propiedad y a sus formas y métodos de trabajo, que operó en nuestro territorio en el periodo comprendido entre 1525 a 1821. En ese lapso el conquistador institucionalizó la CONFIRMACIÓN, PRESCRIPCIÓN, COMPRAVENTA y COMPOSICIÓN, entre otras formas, por las cuales intentó arrebatar y formalizar la propiedad originaria de los indígenas, los cuales quedaron relegados en los mejores casos a terrenos inhóspitos, de mala calidad y distantes de los centros demográficos, no dejándoles otra alternativa que alquilar su fuerza de trabajo en condiciones desventajosas semejantes a la servidumbre, siendo el MAYORAZGO otro de los aspectos a considerar en la propiedad colonial, por medio del cual se establecía en los testamentos la obligación de que los bienes no salieran del seno familiar y que a la vez se testara a favor del hijo primogénito, quien se encontraba obligado a acrecentar el patrimonio, mecanismo que aunado a los matrimonios religiosos entre miembros de esa clase social ayudó a ensanchar y a consolidar la riqueza inmueble en esa época, consideraciones que fueron causas indirectas y directas de la concentración agraria de la época en pocas manos.

La Independencia marcó un cambio radical en el sistema de tenencia de la tierra, pues si bien es cierto que dicho cambio no fue desarrollado en su totalidad, cierto es también que muestra una diferencia notable entre el periodo anterior y éste; basado en tratar de combinar el apartado agrario con el demográfico y de distribución de la población lo que se desarrolló a través del impulso a la colonización, en especial de los terrenos baldíos de la nación. Esta experiencia coadyuvó poderosamente al cercenamiento de la mitad de nuestro territorio nacional (12 de abril de 1844).

A la par de este cambio jurídico social, se da una recomposición en los factores de poder, sobre todo en la Iglesia, en virtud de que las leyes que le afectan su patrimonio no eran obstáculo para seguir como un importante y decisivo grupo económico, que en gran parte finca en la propiedad rústica y urbana. Por otro lado se encontraba un grupo reducido de peninsulares y la emergente clase precapitalista criolla que asociada con los inversionistas extranjeros, basaron sus actividades en la propiedad inmueble, que a la vez alimentan y fortalecen a las inversiones en la industria y servicios de estos grupos económicos, quedando relegado en el reparto de la riqueza el más amplio sector de la población, representado por los trabajadores y en especial por los campesinos.

En el periodo de la Reforma se dió el choque ideológico entre liberales y conservadores, tendientes a reorientar al Estado y su Gobierno, con el consiguiente programa redistributivo de la riqueza a favor del grueso de la población, proyecto que implicaba afectar a los grupos que concentraban la riqueza nacional entre los que destacaba el clero.

Estas vertientes se ubican en el desdoblamiento del poder espiritual y temporal del clero y su sujeción al Estado dejándole al segundo de estos el apartado espiritual, así como normativizar las esferas de influencia y a la vez restar poder al clero y a las corporaciones civiles; teniendo como consecuencia la Ley de Desamortización de 1856, por el que se incorporaron al proceso económico los inmuebles de corporaciones civiles y eclesiásticas mediante la transformación de los arrendatarios en propietarios, pensamiento que recoge el Constituyente de 1857 al negarle capacidad a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, lo cual además impactó a las comunidades indígenas al quedar sus bienes sujetos a desamortización y negarles posteriormente personalidad jurídica.

A estas normas de la época se adhieren la Ley de Nacionalización de 1859, de los bienes del clero secular y regular y la ley de baldíos de 1863, marco jurídico que permitió que los bienes de la Iglesia y de las comunidades pasaran a ser parte del patrimonio de latifundistas laicos de prosapia, culminando este periodo con la gestación de las compañías deslindadoras en el decreto sobre colonización de 1875, además de un resultado inverso a los objetivos implícitos en la legislación anotada, al gestar y ensanchar el latifundismo.

Una etapa muy importante se desarrolló en el Porfiriato, al adecuar y aprovechar la dictadura a su propósito, las tres décadas de poder ejercidas, permitieron madurar y consolidar su política agraria, fincada en la colonización de los terrenos baldíos, que más tarde conjugó con la de terrenos nacionales, demasías y excedencias a favor de personas físicas, morales, nacionales y extranjeras, existiendo un sentido empresarial para cumplir estos objetivos, vía las compañías deslindadoras, que se fueron apropiando, por servicios profesionales de gran parte del territorio nacional, combinado con la compra de terrenos de la nación, cuyas heredades eran de la mejor calidad, acompañadas con el clima, el agua y la localización cercana a los más dinámicos centros demográficos.

A través de la Ley de Colonización de 1833, que estableció limitantes a la adquisición de terrenos baldíos, que se compaginaban con las de poblarlos, edificar viviendas, cultivarlos y otras actividades agrícolas y técnicas; la Ley de baldíos de 1894 que refieren que la propiedad de esos predios en cantidad y calidad quedaban a la capacidad, imaginación y argucias de las compañías deslindadoras, así como la Ley de Liberación de Fincas de 1892 por la que el Estado renunciaba a los derechos eventuales de nacionalización que pudieran afectar a los propietarios de fincas, son una clara respuesta a la política económica global del Porfiriato.

Al concluir este periodo, se trató de rectificar la política agraria, al igual que restarle poder económico y político a las compañías deslindadoras, repartir porciones de terreno a los labradores pobres, a ejidatarios y establecer reservas de terrenos a servicios públicos por lo que se dió cause a los decretos de 1896, 1902 y 1909, este último que incluía a la propiedad ejidal con criterio privatista.

Estas tres décadas apuntalaron el latifundismo, cuyas raíces eran pretéritas y marca una de las etapas más difíciles en el desarrollo de la propiedad rural, como resultado de las diversas leyes y de los acontecimientos políticos que se han planteado en el transcurso de este capítulo, encontramos que en los primeros años del siglo XX se encuentra en manos de 2 grupos perfectamente definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios; la desproporción entre las propiedades de unos y de otros era enorme, pues mientras los pueblos indígenas se encontraban encerrados en un círculo de haciendas y ranchos, sin poderse extender de acuerdo a las necesidades de aumento de su población, por otro lado se encontraban los grandes hacendados quienes detentaban inmensas propiedades laboradas por los indígenas; **el latifundista en México, generalmente era un hombre de ciudad, que poseía inmensos latifundios, pero que no entendía de agricultura, por lo que se le ubicaba como un rentista, cuyas haciendas se hallaban administradas por una persona de confianza, quien no tenía interés directo en el rendimiento de las mismas, por lo que en lugar de hacerlas producir, se contentaban con emplear métodos rudimentarios de explotación que son una pésima herencia de la época colonial.**

La propiedad en el medio rural en la etapa revolucionaria aún y cuando reviste mayor importancia por su influencia al triunfo del movimiento insurgente, se limitó a ser una bandera enarbolada por los opositores y que se proyectó quedando plasmada jurídicamente hasta la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo análisis como puede ser

apreciado en el texto de este capítulo nos presenta como resultado un importante avance en lo relativo a la implantación de un sistema jurídico acorde a las necesidades planteadas por el sector agrario, pero que no fue materializado sino hasta 1916, año en que se llevaron a cabo las primeras dotaciones a grupos de campesinos; por lo que durante esta etapa definimos a la propiedad rural como un ente inmerso en una inestabilidad jurídica, sujeta y limitada a los cambios producidos en quienes detentaban el poder, y la consecuencia de estos en la inestabilidad social a nivel nacional.

CAPITULO SEGUNDO

2. LA REFORMA AGRARIA.

- 2.1. La Constitución de 1917.
- 2.2. Ley de Ejidos de 1920.
- 2.3. Código Agrario de 1934.
- 2.4. Código Agrario de 1940.
- 2.5. Código Agrario de 1942.
- 2.6. Ley Federal de Reforma Agraria.
- 2.7. Comentarios finales al Segundo Capitulo.

2.1. LA CONSTITUCION DE 1917.

ANTECEDENTES.

Consecuencia directa de la Revolución Mexicana, en cuyos más importantes planes encontramos como postulados fundamentales, la restitución de tierras a los pueblos indígenas despojados de las mismas, consignados en el punto tercero del Plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación de tierras con la confiscación de bienes respecto de los enemigos de la revolución, consignado en el plan de Ayala, tenemos que lo mismo los hombres del norte, del centro y del sur del país, tomaron como bandera fundamental el problema de las reivindicaciones agrarias, toda vez que mientras que los del norte, pugnaban por el fomento y respeto a la pequeña propiedad, los del centro y sur del país exigían la restitución de las tierras a los pueblos indígenas y por la reconstitución de los ejidos de una forma moderna, consideraciones y postulados que a la postre se verían reflejados en la Constitución de 1917.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista abanderada por don Venustiano Carranza, se convocó el 14 de septiembre de 1916 a un Congreso Constituyente, dando cabal cumplimiento a uno de los postulados esenciales del movimiento constitucionalista, como lo era restituir el régimen constitucional; sin embargo, no conformes con la restauración de los principios sustentados por la Constitución del 5 de febrero de 1857, proclaman la necesidad de reformas a la citada Ley, por lo que el Primer Jefe del ejército Constitucionalista, envió un proyecto de reforma al Congreso Constituyente que formalmente quedó instalado el primero de diciembre de 1916; proyecto que fue enmendado por los diputados y representantes legítimos de las diversas corrientes populares que lucharon durante el movimiento armado, tanto en lo relativo a la libertad de trabajo, posteriormente plasmado en el artículo 123, como los derechos fundamentales del campesino, transcrito en el numeral 27 del propio proyecto.

El Congreso Constituyente dejó al final de sus trabajos la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución, motivando un debate de gran trascendencia histórica, declarándose en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917, concluyendo el 31 de enero del propio año, participando en el debate los más prominentes constituyentes.

En consecuencia, se estructuró un precepto evidentemente nuevo, con principios que han servido para orientar los programas de reforma agraria. mencionándose asimismo, la importancia que en la elaboración del Proyecto del artículo 27 de la Constitución tuvieron el ingeniero Pastor Rouaix, quien era el encargado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, José Natividad Macías, Enrique A. Enríquez y otros notables diputados y que finalmente fue aprobado el 30 de enero de ese año.

El proyecto señalaba brevemente las causas históricas, considerando que “la ley constitucional, fuente y origen de todas la demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias”;¹ asimismo, desde que se discutió el proyecto, se tuvieron en cuenta todas las doctrinas existentes en su momento y que actualmente ocupan la atención de juristas y políticos, localizando en un primer grupo a los diputados de la Comisión redactora del proyecto, quienes manifestaron que “el estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural, porque de ser así fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la aprobación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable como consecuencia, la comisión después de toda expropiación que no esté fundada en la

¹ Diario de debates, Editorial Cámara de Diputados, Tomo II, apéndice de la iniciativa XXXIII.

utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho”.² Una segunda corriente representada por el diputado Navarro, proponía la nacionalización de la tierra, manifestando que “se ponga una taxativa a estos excesos, que la nación sea la única dueña de estos terrenos y que no los venda, sino nada más dé la posesión a los que puedan trabajarlos”, reconociendo además las exigencias y necesidades del pueblo al aceptar la admisión del derecho de propiedad, cuando señaló que “yo pediría a la Comisión redactora este inciso diciendo: que la nación es la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas pro medio de despojos, por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí”³. Una tercera corriente manifestada a través de la Comisión redactora consideraba que el derecho de propiedad debía compaginarse con el trabajo de la tierra, cuando manifestaron que “sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a la propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo”.⁴

Sin embargo, si en algo estaban de acuerdo la Comisión redactora y las diversas corrientes al interior del Congreso era en la idea de consagrar el derecho de propiedad con una función social, cuya parte conducente en el texto original expresaba que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”.⁵ La

² Ibidem.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ FABILA, Manuel. Op.Cit. p. 261.

estructuración de este concepto base del Artículo 27 constitucional se impone finalmente como parte fundamental de la estructura de las leyes secundarias, concretándose en la creación de dicho artículo, en función de la propiedad a nivel de garantía individual, realizando y garantizando funciones de garantía social.

ARTICULO 27 EN LA CONSTITUCION DE 1917.

El primer párrafo del citado artículo expresaba que *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*,⁶ apoyado en la Teoría Patrimonialista del Estado, según la cual, los reyes españoles adquirieron durante la época colonial, todos los territorios de Indias en propiedad privada, conservándolo con este carácter hasta la Independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado libre y soberano que pasó a ser la República Mexicana, sucedió a los reyes de España en su derechos, adquiriendo las tierras y aguas del territorio nacional en calidad de propiedad patrimonial.

Influidos por el positivismo, el derecho romano y las nuevas ideas de los caudillos revolucionarios, se adoptó en México una propiedad con función social, reflejado en una propiedad privada, limitada por el hecho de que se habría de perseguir el lucro con el fin de obtener un beneficio social, el cual consistiría en la susceptibilidad de expropiación de esas propiedades privadas extensas, con el objeto de ser dotadas a los núcleos campesinos carentes de tierras por parte del Estado.

Otra función social consistía en que el propietario individual debería mantener en constante explotación su tierra y sujetarse a lo que marque el interés público en cuanto

⁶ Idem.

al uso y destino de la tierra. De tal manera que se aceptó la propiedad privada por una parte, pero limitada por otra, creándose de esta forma el término “propiedad con función social”.

Otra modalidad importante otorgada a la propiedad lo fue la propiedad ejidal, sustentada por el licenciado Luis Cabrera, quien había sido un personaje importantísimo en la creación de la Ley de 6 de enero de 1915 y que influyó de manera directa en los legisladores Constituyentes; en el proyecto de ley presentado por don Luis Cabrera en la Asamblea del Congreso Constituyente, manifestaba que era *“de utilidad pública nacional la reconstitución de ejidos para los pueblos y que se procediera a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hubieren perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitan o para aumentar la extensión de los existentes”*⁷. Cabrera tenía la seguridad de que al dismantelar los latifundios y crear ejidos para los pueblos con las tierras de esos latifundios se resolvería el problema agrario, considerando que el principal problema era la falta de tierras para los núcleos de población campesina, asimismo, planteaba situaciones importantes como el crédito rural, la irrigación, los impuestos y el catastro.

Finalmente, en el Artículo 27, quedaron plasmados tres modos o formas a la propiedad que son:

- a) **Propiedad Privada** (denominada pequeña propiedad en la Constitución).
- b) **Propiedad ejidal** (en sus dos variantes, colectiva o individual).

⁷ LUGO CHÁVEZ, Héctor y HERNANDEZ LUNA Alejandro. *El Marco sociojurídico del campo*; Fondo Editorial, Coparmex, 2ª Edición, 1980, p.73.

c) **Propiedad comunal.**

Aunada a esta clasificación, encontramos la Propiedad de la Nación, constituida por todas aquéllas que no se encuentran ubicadas dentro de los modos o formas anteriores y que constituyen los bienes de la Nación, en tanto que esta es la propietaria original de todas las tierras y sólo las que ya haya concedido en cualquiera de las tres formas anteriores tienen independencia de la nación, por otro lado, la nación tiene el dominio directo de los bienes del subsuelo, como lo establece el párrafo cuarto del Artículo 27 de la Constitución, al definir que “la Nación tendrá el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas”.

Las modalidades de la propiedad aceptadas por la Constitución Política de 1917, se distinguen por su naturaleza jurídica, así tenemos que la propiedad privada es la única que tiene los tres derechos o características de propiedad plena considerada por el derecho romano que son *ius utendi* (*derecho de usar la cosa*), *ius fruendi* (*derecho a aprovecharse de los productos de la cosa*), así como *ius abutendi* (*derecho de disponer de la cosa*); a diferencia de la propiedad ejidal y comunal, las cuáles sólo poseerán un derecho de uso y de disfrute, sin embargo, la propiedad privada queda convertida en “propiedad con función social, por lo que se le ponen limitantes en cuanto a su extensión física, dependiendo del tipo y calidad de las mismas.

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, a condición de que esta fuera agrícola y estuviera en explotación, en mérito a la función social impuesta por la ley constitucional, otorgando originalmente al Estado las facultades de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; así como dotar a los núcleos de población de tierras y aguas

suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas, pero respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Con plena conciencia de su responsabilidad histórica los Constituyentes de 1917 establecieron las bases rectoras para resolver la cuestión agraria, sancionando por vez primera a nivel constitucional el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad. De esta reestructuración conceptual del derecho de propiedad se derivaron importantes innovaciones en la organización legal de la institución, reservando el dominio y la propiedad originaria al Estado, otorgándole a los particulares solamente el dominio útil, con la obligación ineludible de aprovecharlo, por la utilidad que reporta a la colectividad, se faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, suprimiendo el latifundio, tanto en su forma de tenencia como en el de explotación de la tierra, se limitó la extensión de la propiedad privada rural, declarando finalmente inalienables, inembargables e imprescriptibles los bienes ejidales y comunales, reglamentando con esto el principio de que la tierra es de quien la trabaja; consecuentemente, la legislación reglamentaria en materia de propiedad ha tomado los conceptos rectores constitucionales.

A través de dicho precepto constitucional, se eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, marcándolo como único límite a la acción dotatoria y a la restitutoria, demostrando que la pequeña propiedad es igual o más importante que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados, tal precepto establece el respeto absoluto de la pequeña propiedad, ordenando de manera expresa al Estado que procure el desarrollo de la misma.

Asimismo, se otorga una nueva modalidad al concepto de utilidad pública, toda vez que en nuestro antiguo derecho, sólo se admitía la expropiación de la propiedad

privada cuando se trataba de alguna obra indudable de beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

De esta manera se completa el plan de reforma agraria contenido en el artículo 27 de la Constitución de 1917, por virtud del cual sólo permite la coexistencia de la propiedad ejidal y la pequeña propiedad

2.2. LEY DE EJIDOS DE 1920.⁸

La ley de ejidos fue la primera ley reglamentaria de la del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional, conteniendo de manera ordenada las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, considerando vigentes las reformas realizadas a la ley del 6 de enero de 1915.

Por cuanto a las dotaciones definitivas, esta nueva ley marca la imposibilidad de entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados, marcando con esto la primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Por otra parte, declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución, serían los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, siguiendo de esta manera a la letra el artículo 27 constitucional, sin comprender que el espíritu de dicho artículo constitucional era dotar o restituir ejidos a los núcleos de población, sin importar sus denominaciones, sino sus necesidades y derechos. No es óbice a lo anterior el hecho de que la Ley sujeta a análisis admitía

⁸ MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Derecho Agrario*; Editorial HARLA, México, 1987, p.197-201.

excepciones, sin embargo, dichas excepciones eran sujetas al albedrío de las autoridades agrarias.

En la práctica, los poblados mencionados por la ley, probaban la necesidad de tierras, demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo del jornal medio en la región; o demostrando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal, o que por el cese definitivo de alguna industria, la población se veía compelida al trabajo agrícola y finalmente, demostrando que poseían tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que no podían obtener la restitución de estas por cualquier motivo; probaban la conveniencia, demostrando que fueron constituidos posteriormente al año de 1856, y que la dotación de tierras podía contribuir a su arraigo y consolidación económica; o bien, que estaban subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les sería posible recobrar su autonomía económica y constituirse en agregados políticos independientes del capitalismo. Disposición que se consideraba como un ataque infundado a las industrias del país que posteriormente desapareció de las leyes agrarias subsecuentes.

Por primera vez se trató de establecer la extensión de los ejidos, disponiéndose que sería la suficiente, de acuerdo a las necesidades del núcleo de población, calidad agrícola del pueblo, la topografía del lugar y otras consideraciones pertinentes, pero el mínimo de tierra debería ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

Al respecto se manifiesta que la generalidad de este precepto favoreció su irregular aplicación, pues en el caso de la extensión mínima, la base que era el salario resultaba inestable, sin tomar en cuenta el hecho de que en México, se han pagado jornales

bajísimos, por lo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y su familia.

El principal defecto de la Ley, consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara, por lo que para el momento que vivía el país, no respondía a la urgencia del problema que se trataba de resolver. Lo que ocasionó su cambio bajo la presión de los grupos campesinos, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a su realidad, se derogó la Ley de Ejidos por medio del decreto de 22 de noviembre de 1921.

2.7. CODIGO AGRARIO DE 1934.

Expedido el 22 de marzo de 1934 por el General Abelardo L. Rodríguez, fue el primer Código Agrario, constaba originalmente de 178 artículos y 7 transitorios divididos de la siguiente manera:

Titulo primero.- De las autoridades agrarias y sus atribuciones.

Titulo segundo.- Regula la restitución y la dotación como derechos agrarios.

Titulo tercero.- Contenía disposiciones generales en materia de dotación.

Titulo cuarto.- Regulaba el procedimiento de dotación de tierras.

Titulo quinto.- Contenía disposiciones sobre la dotación de aguas.

Titulo sexto.- Se refería a la creación de nuevos centros de población agrícola.

Titulo séptimo.- Regulaba el Registro Agrario Nacional.

Titulo octavo.- Señalaba el Régimen de la propiedad agraria

Titulo noveno.- Establecía responsabilidades y sanciones

Titulo décimo.- Conteníá disposiciones generales.

Como innovaciones más importantes en materia de propiedad encontramos las siguientes:

Agregó como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población requirentes que existieran antes de la fecha de la respectiva solicitud (artículo 21°); considera como una sola propiedad los diversos predios que aunque aislados fueran de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindiviso (artículo 37); atribuía capacidad agraria a los peines acasillados (artículos 43,45,46); establecía la superficie de la parcela en cantidad de cuatro hectáreas de riego u ocho de temporal (artículo 47); en materia de ampliación de ejidos suprimió el término de diez años para que procediese (artículo 83); introdujo como nuevo procedimiento para la integración de ejidos “La creación de nuevos centros de población agrícola”, el cual procedía cuando la tierra restituida no alcanzaba para todos los individuos comprendidos en el censo y no hubiere posibilidad de ampliación, cuando en una dotación tampoco alcanzara la tierra, cuando procediendo la ampliación, no hubiere tierras afectables de buena calidad y cuando no se pudieran satisfacer las necesidades de los peones acasillados en los términos previstos por la Ley (artículos 99 a 108); refería que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios así como los que correspondían individualmente al ejidatario sobre la parcela eran inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 117 y 140 fracción I), permitiendo además, la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población (artículo 136)⁹.

En primer lugar su importancia se reflejo al unificar diversas disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos concentrándolas en un solo cuerpo

⁹ FABILA, Manuel. Op. Cit. p. 485-510.

legal debidamente coordinadas, constituyendo el instrumento jurídico que sirvió al General Lázaro Cárdenas para que realizara la acción agraria mas efectiva y trascendental, al redistribuir entre los campesinos mas de diecisiete millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 770 000 ejidatarios beneficiados, consolidando y unificando la organización político-social de los campesinos; perfilándose, además en mayor proporción el sistema de propiedad ejidal al establecer que la propiedad de las tierras laborables de los ejidos, sería individual, con las modalidades que la propia ley mencionaba, estableciendo el sistema comunal para los bienes agrarios que obtuviera el núcleo de población como son los montes, pastos, aguas y demás recursos superficiales.

Asimismo, se estableció la doble vía ejidal en el artículo 24, al establecer que si la solicitud era de restitución, el expediente se iniciaría por esta vía, pero al mismo tiempo se seguiría de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declarase improcedente (artículo 24)¹⁰, iniciando una etapa innovadora en los procedimientos y que favoreció grandemente a los núcleos de población peticionarios, satisfaciendo en gran parte sus necesidades y economizando tiempo e inversión en el procedimiento.

Hacia 1340 el ejido ya había obtenido gran importancia en la sociedad mexicana, conforme al censo de ese año el 56.8% de los predios rústicos pertenecían a ejidos, que ocupaban el 47.4% de la tierra cultivable, el 50.2% de la de regadío, el 18.7% de pastos y montes y el 22% de toda la tierra registrada, consecuentemente la mitad de la población vivía en ejidos; además, la participación ejidal en la inversión de capitales en la agricultura alcanzó en ese año el 52.6% del total y los ejidos contribuyeron con el 50.5% de la producción agrícola nacional.

¹⁰ Ibidem. p. 485.

A pesar de que los datos señalados mostraban un avance en el reparto y un mejoramiento en la calidad de éste, la alta concentración de la tierra persistía, mientras que la tenencia de los pequeños propietarios de 5 hectáreas o menos, que constituían la tercera parte de todos los propietarios del país, poseían apenas el 0.8% de la tierra.

2.6. CODIGO AGRARIO DE 1940.

El 23 de septiembre de 1940, la administración cardenista expidió el segundo Código Agrario, constante de 334 artículos, en cuyos postulados principales refrendaba los lineamientos generales del Código anterior, denotando un mejor orden técnico y la introducción de algunos conceptos nuevos para hacer mas rápida la tramitación de las solicitudes agrarias a fin de poner la tierra en manos de los campesinos, así como permitir que donde hubiera tierras suficientes, se fincara una agricultura comercial evitando el fomento de la agricultura domestica.

Por cuanto a innovaciones en relación al Código de 1934 establecía lo siguiente:

- I. Las dotaciones no solo podían hacerse en terreno de riego y de temporal, sino en los de otras clases en los que se pudiera realizar una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesino.
- II. Facultaba al gobierno federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilizaran los núcleos beneficiados.
- III. Consideraba como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hubiesen operado con el propósito de eludir la aplicación de las Leyes agrarias (artículo 65 y 88) .

- IV. Autorizó la constitución de ejidos ganaderos y forestales siempre y cuando no se dispusiera de terrenos laborables. (artículo 97 y 104).
- V. Sustituyó el término “parcela” por el término “unidad normal de dotación”, considerando que no se llega a la parcela, sino mediante el fraccionamiento que este debe efectuarse en aquellos casos en que por las condiciones específicas de la tierra entregada convenga mantener el sistema colectivo de trabajo.
- VI. Contemplaba que el ejidatario tendría el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la Unidad de dotación en caso contrario, con las obligaciones ejidales (artículo 128).
- VII. Señalaba que dejar ociosa la parcela o no efectuar los trabajos que les correspondían en las explotaciones colectivas durante dos años consecutivos sería motivo para perder los derechos ejidales; asimismo, señalaba que otro caso para perder definitivamente los derechos ejidales lo era si el sujeto agrario fuere suspendido justificadamente en dos ocasiones de sus derechos, circunstancia que no surtía efectos respecto del solar urbano el cual empezó a distinguir en su régimen y modalidad de los demás bienes ejidales. (artículo 139).
- VIII. Facultaba a los núcleos de población que poseían bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal. (artículo 212 al 223).¹¹

¹¹ Ibidem. P. 593-660.

Este Código estableció una innovación importante al concebir diversos tipos de ejidos en relación con el cultivo dado a la tierra, distinguiéndose entre el ejido agrícola, ganadero, forestal, los comerciales y los industriales (artículos 89, 152, 153 y 155).

En este y el posterior periodo, el aliento modernizador coadyuvó al desarrollo polarizado de la agricultura, mientras que por un lado surgió un pequeño sector altamente desarrollado y tecnificado, por el otro, el 85% de las propiedades privadas y ejidales usaban métodos atrasados y padecían descapitalización, produciendo su marginación.

El censo de 1940, contemplaba que el sector ejidal ocupaba el 48% de las tierras laborables del país, poseyendo el 56% de las tierras irrigadas, participando en el 52 % del capital agrícola y un 50% en la producción total.

En este Código, se notó un afán de ordenar demás técnicamente los diversos temas agrarios de que trató, así como introducir nuevas instituciones o perfeccionamiento de las anteriores, sin que se llegara a un resultado satisfactorio.

2.5. CODIGO AGRARIO DE 1942.

Lo que en el anterior periodo tratado se presentó como obstáculo al desarrollo del ejido, en los gobiernos posteriores formó parte de la estructura misma del estado y el Sistema ejidal; como contenido principal del Código Agrario de 1942, expedido por el General Manuel Ávila Camacho, encontramos lo siguiente:

Distinguía entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales; en materia de capacidad se adicionó la de los alumnos de enseñanzas agropecuarias, manteniendo en los mismos términos la capacidad colectiva, salvo el señalamiento de los seis meses de residencia previos; los diversos tipos de ejidos no fueron tan variados como

los establecidos en el Código de 1940, sin embargo, en la realidad se constituyeron ejidos turísticos, pesqueros y el mixto, aún cuando los preceptos del Código no los mencionaran.

Por cuanto al régimen de propiedad, se clarificó la propiedad ejidal estableciéndola a favor de la comunidad, expresando en que casos sus derechos eran proporcionales.

En el periodo de vigencia del Código Agrario de 1942, el cual duró hasta 1970, el reparto agrario se subordinó al fomento de la producción agrícola, en virtud de que el primero se realizó en terrenos de mala calidad, mientras que se privilegió el apoyo a los establecimientos agrícolas cuya producción se destinaba al comercio, promoviendo la irrigación, los caminos y el crédito; en este periodo, se denotó una fuerte expansión del sector público en todos los niveles, participando en más de un 30% en la formación del capital, destinando más de la mitad de la inversión del sector público a gastos de infraestructura agrícola, transporte y comunicación.

Dominaba en este periodo la irrigación, siendo notable el apoyo dado a las grandes obras de irrigación en los regímenes de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, beneficiando a zonas muy cercanas a la frontera norteamericana, a tal grado que las tres cuartas partes de la superficie irrigada se localizaron en el norte y noroeste del país correspondiendo más del 50% al régimen privado.

Si bien es cierto que en este periodo se incrementó notablemente la inversión destinada al sector rural, cierto es también que ésta beneficio a los propietarios privados de la tierra; colocando al ejido en una posición productora y reproductora de la fuerza de trabajo agrícola y comercial.

No obstante lo anterior, **la realidad agraria y la constante presión campesina por la tierra terminaron por imponer la existencia del ejido como forma válida de la propiedad en el país. En el periodo se impuso una política fraccionadora del ejido, a tal grado que la disgregación del ejido, la desigual e insuficiente distribución del crédito, la corrupción y la eliminación de toda autonomía ejidal terminan por imponerse y convertirse en norma en el periodo.** De esta manera, el crédito concedido a la agricultura ejidal se redujo, usándose como medio de parcelación del ejido. Si en el gobierno de Cárdenas, el crédito rural oficial en el cual participó en un 90% el ejido, ocupaba el 4% del presupuesto federal, durante este periodo bajó a 1%, subiendo al 2.2% en 1963; la proporción de ejidatarios que recibieron crédito oficial se redujo al pasar del 30% en 1936 al 14% en 1960.

La política favorable a la propiedad privada y contraria al fortalecimiento del sistema ejidal durante los primeros 8 años de aplicación de este Código, se revelaron en el censo de 1950, el cual mostraba el retroceso y estancamiento del sector ejidal y la pérdida de terreno que el ejido había ganado con Cárdenas, de tal forma que si en 1940, el sector ejidal ocupaba el 48 % de las tierras laborables del país, para 1950, su participación se había reducido al 45%, si en 1940, el sector ejidal poseía el 56% de las tierras irrigadas, en 1959 apenas detentaba el 48% de la tierra de esta calidad; asimismo, para 1969, el sector ejidal poseía el 43.4% de la superficie cultivable del país y el 41% de la tierra irrigada. Por cuanto al reparto agrario, se calculaban hacia 1960 que había en el país aproximadamente 303 millones de campesinos sin tierra o propietarios de predios de infrasubsistencia, para 1970, el número de campesinos sin tierra llegaba a los 2.5 millones.

Hacia fines del gobierno de Díaz Ordaz se marcaba la crisis agrícola, en especial de los campesinos pobres, de esta manera se acrecentó la polarización del campo y la persistencia concentradora de la tierra y de los recursos agrícolas en un reducido

sector de la sociedad mexicana, al grado que menos del 5% de la superficie total censada, se repartía entre el 80% de los ejidos, mientras que cerca del 60% de la superficie correspondía al 1.1% de los propietarios privados. Además, el 80% de los predios privados disponía el 16% de labor, mientras el 2% de los predios poseía el 40% de las tierras laborables.

De 1940 a mediados de los sesenta, la agricultura había sostenido el crecimiento económico del país, agotándose esta función para 1965, mientras que de 1940 a 1965 el crecimiento de la producción agrícola había sido del 5% anual, de 1965 a 1970 disminuyó al 1.2% anual; **a principios de los setenta, se establecía como principales problemas del sector agrario la concentración de la producción agrícola y de los recursos de tierra, agua y bienes de capital; la pulverización de la propiedad; el subempleo y la desocupación; una amplia masa de jornaleros sin tierras o con tierras de muy mala calidad y la migración creciente de la población del campo a la ciudad.**

2.6. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

El ascenso de Luis Echeverría a la presidencia de la República trató de revitalizar el agrarismo mexicano, expresándose inmediatamente en la aprobación de un nuevo cuerpo legal, denominado Ley Federal de Reforma agraria, publicada el 16 de abril de 1971, sin embargo, este instrumento no presentó importantes cambios en cuanto a la capacidad colectiva y los procedimientos agrarios, pero se concibió como medio para involucrar más a ejidos y comunidades en las políticas de organización y fomento productivo, por lo que las novedades más importantes se dan en el campo de la organización económica de los ejidos, mencionándose entre las más importantes las siguientes:

Se excluyen todas las disposiciones que se refieren a los órganos de la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios, a pesar de que busca explícitamente darle un sentido empresarial y más democrático a los ejidos y comunidades, además, regulaba con mayor orden el sistema de gobierno que internamente debían darse a estos. Sostuvo por primera vez que la asamblea general era la máxima autoridad interna del ejido estableciendo una jerarquía formal de autoridades en el siguiente orden: asamblea general, comisariados ejidales y de bienes comunales y consejo de vigilancia. Al ejido y a la comunidad les reconoce personalidad jurídica, integrándose la asamblea general con todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos, las cuales podían tener el carácter de ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación, mismas que para su validación se debía remitir copia de la convocatoria a la Delegación Agraria, así como de las actas que se levantarán.

Esta Ley concedió amplias facultades a la asamblea general, como las de formular y aprobar el reglamento interno del ejido, elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, acordar la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales, promover la instalación de industrias ejidales, conocer de las solicitudes de privación o suspensión de derechos de los ejidatarios, así como asignar las unidades de dotación y los solares.

No obstante lo anterior, la propia Ley Federal de Reforma Agraria contenía preceptos que contrariaban las facultades precitadas, conferidas a la asamblea ejidal, como es el caso de que otorgaba atribuciones al Secretario de la Reforma Agraria para que aprobara los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos celebraran los núcleos agrarios con terceras personas o entre sí; dictaba las normas de organización y promoción de la producción agrícola, ganadera y forestal de los ejidos; intervenía en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, mismas que podían ser suspendidas y destituidas por la

Delegación Agraria, aún contra la voluntad de la asamblea de ejidatarios, así como aprovechaba y supervisaba los acuerdos de los recursos de los ejidos; por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria podía intervenir y aprobar las operaciones de préstamo no institucional celebradas por los ejidos interviniendo en la constitución de uniones ejidales y dictando normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de las comunidades.

Por otra parte, la Ley otorgaba como facultades y obligaciones de los comisariados ejidales en su artículo 48 las que a continuación se mencionan: “señalar al núcleo de población ejidal con facultades de mandatario general; vigilar los fraccionamientos individuales de la superficie ejidal; informara a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre los cambios que alteren los derechos ejidales y comunales; vigilar que las explotaciones ejidales se ajustaran a la Ley y a las disposiciones de las dependencias federales; citar a asamblea general; cumplir y hacer cumplir los acuerdos de las asambleas generales y de las autoridades agrarias; informar a la SRA y SARH sobre las pretensiones de cambiar el sistema de explotación ejidal e informar a la asamblea sobre el abandono o falta de cultivo de las parcelas por los ejidatarios”.

La ley sujeta a análisis transformó el anterior sistema, al disponer que los núcleos de población ejidal fueran propietarios de las tierras y bienes señalados por Resolución Presidencial que los constituyera, a partir de la fecha de la publicación de dicha Resolución, cuando anteriormente se señalaba que lo eran a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial; reconoció además capacidad jurídica a las mujeres igual que al varón, sin que perdieran sus derechos ejidales cuando se casaran con un ejidatario, toda vez que su matrimonio se entendía celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

Cambió el sistema ejidal al de **considerar a la parcela como patrimonio parcelario familiar**, estableciendo una especie de sucesión legítima forzosa al obligar al ejidatario a testar a favor de su mujer e hijos o en el caso de fallecer intestado, consideraba como herederos a la familia propia, encubriendo en muchas ocasiones una situación ilegal como lo es la venta de la parcela. **Instituyó como nuevo bien del ejido, la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años que no fueran ejidatarias, así también, en la acción de ampliación, la capacidad del núcleo solicitante se redujo de veinte individuos capacitados a diez.**

A fin de mantener en constante explotación la tierra, se estableció que la propiedad agrícola o ganadera no podía permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, aún y cuando estuviera protegida por acuerdo de inafectabilidad, resultaba afectable por esa falta de explotación, creándose para ese efecto un nuevo procedimiento de acuerdos y certificados de inafectabilidad. El anterior concepto, representó un paso más en la vinculación de la pequeña propiedad al concepto de propiedad con función social, sostenido por el artículo 27 constitucional, lo cual no implicaba un proceso restrictivo de la pequeña propiedad, sino de adecuarla más a su verdadera función revolucionaria.

Un concepto innovador resultó la planeación para la elaboración de diversos planes a que aludía la propia Ley, refiriéndose a los planes regionales y locales para el desarrollo industrial del campo, en este sentido, mencionaba los planes para la creación de nuevos centros de población ejidal, planes de rehabilitación agraria de ejidos y comunidades y para formular los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal.

2.7. COMENTARIOS FINALES AL SEGUNDO CAPÍTULO.

Durante la etapa sujeta a análisis en líneas anteriores, encontramos un proceso de desarrollo jurídico e institucional en materia agraria, toda vez que, derivado del fenómeno social de la revolución iniciada en 1910, finalmente se concreta el postulado agrarista de los revolucionarios, en particular el sostenido por Emiliano Zapata, al concebirse en la Constitución de 1917 un precepto que eleva a garantía social el derecho de propiedad, contemplando y respetando una propiedad privada, limitada por la acción rotatoria y restitutoria, persiguiendo el lucro a través de la expropiación a efecto de dotar a los núcleos de población carentes de tierra.

A partir de la Constitución de 1917, contemplamos una serie de leyes y códigos, que entraban en vigor durante un corto periodo, debido a la alternancia en el gobierno, periodo que concluyó hasta el año de 1971, con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria. Durante este periodo, si bien es cierto que se emitieron diversas disposiciones a efecto de reglamentar lo sostenido por el relativo de la Constitución, cierto es también, que las mismas, al tener como base el Constitucional, se encontraban obligados a respetar los lineamientos establecidos por este, lo que llevó a una serie de modificaciones legislativas que surtieron efectos en la población al aumentar el número de núcleos de población con tierra, clarificándose la propiedad ejidal estableciéndola a favor de la comunidad, contemplando además en que casos sus derechos eran proporcionales, asimismo, es de resaltar la tutela establecida a favor de la propiedad ejidal y comunal, al establecer sus características de inembargable, imprescriptible e inalienable; finalizando con la necesidad de otorgar certidumbre jurídica a los propietarios de la tierra, reduciendo a un plano secundario el aspecto redistributivo.

CAPITULO TERCERO

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE ENERO DE 1992 (“NUEVA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA”).

- 3.1. Antecedentes a la Reforma Constitucional de enero de 1992.
- 3.2. Iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional.
- 3.3. Régimen constitucional de la propiedad.
 - 3.3.1. Propiedad Pública.
 - 3.3.2. Propiedad Privada.
- 3.4. Artículo 27 Constitucional.
 - 3.4.1. Reparto Agrario.
 - 3.4.2. Pequeña Propiedad.
 - 3.4.3. Reconocimiento de personalidad jurídica a los núcleos de población; libertad de asociación y adopción de dominio pleno.
 - 3.4.4. Nuevas Instituciones.
 - 3.4.5. Justicia Agraria.
- 3.5. Ley Agraria.
 - 3.5.1. Iniciativa de reformas.
 - 3.5.2. Pequeña Propiedad
 - 3.5.3. Propiedad Ejidal.
 - 3.5.4. Propiedad Comunal.
 - 3.5.5. Cambio de régimen de propiedad.
 - 3.5.6. PROCEDE.
 - 3.5.7. Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y Tribunales Agrarios.

3.1. ANTECEDENTES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE ENERO DE 1992.

Instauradas las reformas producidas al sector agrario, hacia el año de 1971 el ejido se constituyó como base de la economía campesina y justificación de la política agraria; consolidándose los elementos estructurales sobre los que se configuró un nuevo modelo económico basado en la industrialización, que había durado desde mediados de los años cuarenta hasta finales de los 60's, periodo en el que la agricultura mexicana cumplió el papel asignado a dicho sector históricamente en la economía de todas las naciones, consistente en “el intercambio económico como base del desarrollo de otros sectores de la producción y generación de alimentos suficientes y a buen precio para la población urbana”; lo que determinó un auge en los ingresos fiscales provenientes del sector agrícola, el cual era mayor que el gasto público que se le destinaba.

Sobre la segunda mitad de los 60's, la banca privada obtenía mayores recursos de la agricultura que los que devolvía al campo a través de créditos, asimismo, el sector industrial no generaba los empleos suficientes para absorber la mano de obra excedente del medio rural, situación que llevó a reorientar la política agraria, definiendo como prioridad la oferta de alimentos abundantes y baratos, a fin de apoyar el proceso de urbanización e industrialización; sin embargo, esto no coincidió con la situación del sector agrario, ya que mientras la industria era protegida por la competencia externa, el campo percibía incrementos en los costos de producción, persistiendo únicamente la política del reparto agrario.

Es así que a partir de los años 70's, la descapitalización del campo, la explosión demográfica, la economía basada en el precio del petróleo crudo y el aumento en el endeudamiento externo, ocasionó que el auge que se había obtenido en el sector rural,

disminuyera considerablemente, comenzando una de las peores crisis de la agricultura en México, que se tradujo en serios rezagos en la economía, contribución al Producto Interno Bruto, la dotación de servicios con los que contaba, los ingresos de la población y en todos los indicadores del bienestar social, en comparación con el urbano.

Como consecuencia de lo anterior, al encontrarse el crecimiento poblacional totalmente ligado a la demanda de alimentos, obligó a que al iniciar los años 80's, el déficit de productos agrícolas fuera compensado con importaciones para atender las necesidades de la mayoría de la población.

En consecuencia, en el ambiente político-económico nacional, se consideró la necesidad de replantear la política agraria, estableciéndose como prioridad el mejoramiento de la productividad del sector a través de reducir el costo de los créditos y mantener el precio bajo de los productos.

Ante estas condiciones, se concibió la necesidad de abrir nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo, cuyo supuesto se encontraba basado en el respeto absoluto de las tres formas de propiedad reconocidas en la Constitución: ejidal, comunal y pequeña propiedad; sin que estuviera exento este sector de los procesos de globalización, por lo que comenzó a pernear en el ambiente político la necesidad de una apertura a través de la cual el país se integrara a la economía mundial, dando mayor importancia a la exportación de productos distintos del petróleo.

En relación al reparto de tierras, encontramos como antecedentes de la reforma dos fases que marcaron el uso y tipo de tierras repartidas, que de alguna manera confluyeron al establecimiento de los problemas que actualmente padece el sector

agrario, así tenemos que en una primera fase, desarrollada entre los años de 1930 a 1960, el reparto de tierras se efectuó fundamentalmente con tierras expropiadas de las haciendas, cuyo producto, como ya fue referido, favoreció a la industrialización a través de la aportación de mercancías agrícolas y fuerza de trabajo baratas, contribuyendo a la disminución del monto global de la renta del suelo, a la vez que sirvió de refugio a la población que no encontró empleo en la agricultura empresarial y en la industria, siendo un mercado para los productos manufacturados, dándose un incremento en la producción de los ejidos a partir del aprovechamiento de la fertilidad natural de los suelos, lo que derivó en un agotamiento de dicha fertilidad, así como el agotamiento de tierras aptas para la agricultura y susceptibles de ser repartidas.

Sin embargo, el insuficiente desarrollo industrial y su deficiente generación de empleos, obligó a una segunda etapa que comprendió de los años 70's a los 80's, en la cual se entregaron tierras del dominio de la nación (terrenos baldíos y nacionales), en una cantidad superior a la repartida en la primera etapa; no obstante, a diferencia de las tierras entregadas en primera instancia, éstas fueron de muy pobre calidad, lo que sirvió únicamente al refugio relativo y temporal de la población rural que la industria y los servicios no alcanzaron a emplear.

Consecuentemente, la apertura al cultivo de tierras no aptas para la agricultura, resultaron graves para el equilibrio ecológico, incrementándose la tala de bosques y selvas tropicales, así como el proceso de erosión y desertización, lo que legó una segunda y más pobre generación de ejidatarios, a quienes se les pretendió hacer justicia, repartiéndoles tierras que no habían sido parte de antiguos latifundios, sino las últimas barrancas, desiertos y pantanos del país.

Así tenemos la consideración de que el papel asignado al ejido dentro de la industrialización lo condenó al atraso e impidió su capitalización, propiciando que los

ejidatarios prósperos, invirtieran sus recursos, ya no en el mejoramiento de su unidad de dotación, sino en pequeñas propiedades, considerando que esto ocasionó que lejos de consolidarse el ejido, se propició su deterioro, ya que se tuvo el concepto de que al no existir la plena propiedad rural, la existente no ofrecía garantías ni seguridad para las inversiones ni tampoco el estímulo para mejorar la parcela ejidal, con el objeto de venderla más adelante o hacerla más rentable.

Hacia 1982 estalló la crisis más severa de la economía nacional, lo que marcó el límite de la “industrialización por sustitución de importaciones” (política económica basada en la sustitución de productos importados por sustitutos fabricados localmente); al no contar el Estado ni los empresarios nacionales con recursos necesarios para estimular la reconversión industrial, se optó por abrir la economía a la inversión extranjera, esta nueva fase industrial demandó una nueva vinculación con el campo, ya que se planteó la necesidad de que para efficientar de nueva cuenta al sector agrario, era necesario otorgar plena seguridad en la propiedad de la tierra, incrementar los límites de la pequeña propiedad, legalizar la venta y renta de parcelas ejidales, flexibilizar las formas de asociación y finalizar el reparto agrario, considerándose con esto que si el minifundio había sido una condicionante y resultado de la industrialización por sustitución de importaciones, en ese momento, la modalidad de desarrollo industrial exigía unidades de producción considerablemente mayores.

Por otra parte, se consideró que la legislación vigente hasta 1992, había sido concebida y formulada para una situación y circunstancia que ya había cambiado, por lo que resultaba obsoleta, ya que en algunos casos resultaba sistemáticamente violada, a la vez que imponía restricciones para el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Así tenemos que en concepto del gobierno, hacía años había terminado la posibilidad de un reparto masivo de tierras, que sobre todo fueran de buena calidad; sin embargo,

continuaba plasmada la obligación estatal de dotar de ella a los núcleos de población, campesinos con derechos a salvo y jornaleros pobres; a su vez, en el ejido se habían venido dando un conjunto de prácticas como la renta de parcelas, distintas formas de aparcería y de mediería, cesión y transmisión de derechos, incluyendo la venta de tierras, todas ellas, actividades ilegales desde el punto de vista de la Ley Federal de Reforma Agraria, figuras en las que únicamente encuadraban los ejidatarios y comuneros, pero permitidas a los demás propietarios rurales; asimismo, en caso de que hubiere problemas derivados de esas prácticas ilegales, los campesinos se encontraban en una situación de indefensión, en virtud de que no existía autoridad a quien recurrir para su defensa, ya que al resultar practicas ilegales, corrían el riesgo de ser castigados con la suspensión de sus derechos agrarios, incluyendo la pérdida de la parcela.

Además la injerencia del gobierno en todas las actividades del ejido (organización, créditos, productividad, comercialización, etc.), significó trabas y obstáculos para su desarrollo.

Sin que sea óbice a lo anterior, se aduce que la apertura comercial y perspectivas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, junto con los demás factores enunciados, hicieron necesario un cambio en el sector agrícola, buscando hacerlo más competitivo frente al mercado internacional, por lo que la necesidad de salir de la crisis del sector y enfrentar la competencia externa, aunado a la incapacidad política económica gubernamental, de subsidiar las actividades agropecuarias, hicieron necesaria la implementación de una serie de medidas con el fin de atraer capitales al agro, basándose en el otorgamiento de seguridad en la tenencia de la tierra, la creación de la pequeña propiedad forestal, permitir la participación de sociedades por acciones y flexibilizar las formas asociativas, por lo que para tal efecto, se planteó la necesidad de un cambio en las leyes en materia agraria.

3.2. INICIATIVA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

A fin de poner en marcha la transformación integral del campo mexicano, al rendir su tercer informe de gobierno el 1° de noviembre de 1991, el entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, expresó una nueva estrategia de desarrollo rural, procediendo a enviar a la Cámara de Diputados la Exposición de motivos e iniciativa de Decreto que reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue presentada el 7 de noviembre siguiente; misma que se encuentra considerada como la más importante reforma realizada a dicho precepto constitucional desde su nacimiento, a continuación procederemos a analizarla.

Considerando que las nuevas realidades en el sector agrario demandaban una reforma de fondo, la iniciativa sujeta a análisis, contuvo en esencia lo que a la letra se transcribe:

“... Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del 10% del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones

de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condiciones de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrenta a un reto que no admite dilación.

[...]

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha perneado sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce la competitividad. ...”¹

La iniciativa en revisión, contempló puntos importantísimos que definirían las reformas propuestas como lo fueron:

El fin del reparto agrario.- La iniciativa consideró que en nuestro país la población rural se encontraba creciendo en gran proporción, mientras que las extensiones territoriales no varían de manera alguna, por lo que al no existir tierras para satisfacer la obligación constitucional del Estado a dotar de las mismas a los pueblos carentes de estas (demanda incrementada por la dinámica demográfica que trajo como consecuencia que la tierra entregada no resultaba apta para su aprovechamiento), consecuentemente, existía la imposibilidad material para dotar a los solicitantes de tierra, por lo que los trámites de solicitudes no podían atenderse sin que significara la creación de incertidumbre, falsas expectativas y frustración, así como la inhibición de la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino, por lo que se consideró que había culminado el

¹ MORETT SÁNCHEZ, Jesús Carlos. *Alternativas de modernización del ejido*. Editorial Diana. p.208-209.

reparto de la tierra **que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y en sus sucesivas reformas.**

Asimismo, al ser propuesta la culminación de la dotación de tierras, los excedentes que rebasaran los límites de la pequeña propiedad no podrían ser susceptibles de afectación agraria alguna, quedando sus dueños obligados a enajenarlos.

Por otra parte, dicha reforma planteó la necesidad de ofrecer al campesino los incentivos que le permitieran aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que elevaran su nivel de vida y el de su familia, propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomentara la capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.²

De la Justicia Agraria.- En este punto es necesario resaltar que históricamente se había tenido una autoridad agraria de carácter eminentemente administrativa, que recayó en la figura de la “magistratura agraria”, cuya organización se encontraba encabezada por el Presidente de la República, como suprema Autoridad Agraria, por lo que la iniciativa sujeta a análisis contempló la necesidad de incorporar las controversias sobre tierras en el campo al régimen normal de justicia ordinaria impartida por nuevos tribunales federales en la materia; de esta manera, se sometió a consideración del legislativo a través de la reforma, la instauración de los Tribunales Agrarios, con lo que a criterio del maestro Rubén Gallardo Zúñiga, “se atendería un claro anhelo o reclamo de justicia impartida por una instancia jurisdiccional y se

² Secretaría de la Reforma Agraria. *Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios*. Segunda Edición. p. 77.

marcaría el fin de la acumulación de las funciones encomendadas al jefe del ejecutivo como máxima autoridad en la materia”.³

Capitalización del campo.- A fin de reactivar la producción agrícola y establecer de manera sostenida su crecimiento y ante la falta de capacidad del gobierno federal para sostener un subsidio generalizado al sector agrario, la iniciativa planteó la necesidad de realizar cambios con el objeto de atraer y facilitar la inversión privada en las proporciones que el campo ahora demandaba, por lo que para tal efecto, **planteó la necesidad de otorgar seguridad jurídica a la propiedad rural**, lo que permitiría un mayor auge en la inversión privada en ese sector, toda vez que encontrarían garantizado el producto de su inversión, planteándose para tal efecto, además, la autorización de nuevas formas de asociación.

Para ese mismo fin, en lo concerniente a la pequeña propiedad, dicha iniciativa planteó que se mantuvieran los límites de la pequeña propiedad, pretendiendo con esto, superar las limitantes productivas del minifundio a través de la asociación, tratando de eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles y de esta manera, dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.⁴

La pequeña propiedad.- En correlación con el anterior punto, se refiere que dicha Iniciativa contempló a la pequeña propiedad, atribuyéndole la importancia y protección otorgada con la reforma agraria y protegida a través de la Constitución, con lo cual se propuso mantener los límites de extensión que ésta tenía, conservando los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del pequeño propietario.

³ GALLARDO ZUÑIGA, Rubén. *XXXIV Curso de Capacitación Básica para Visitadores y Abogados Agrarios de la Procuraduría Agraria (Material de Apoyo)* 24 de noviembre al 8 de diciembre de 2003, México, D.F. Pág. 5.

⁴ Secretaría de la Reforma Agraria. Op. Cit. p. 77.

Proponía a su vez que al concluirse el reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, que habían sido necesarios para acreditar la existencia de la pequeña propiedad ya no tenían razón de ser, en virtud de que ésta ya no sería sujeta de afectación para la creación de nuevos centros o ampliación de los ya existentes, por lo que la protección constitucional plena a este régimen de propiedad ya no estaría condicionada a la obtención de dichos certificados.

A fin de detener el deterioro y estimular el aprovechamiento racional de los bosques, la iniciativa propuso “definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV”,⁵ con lo que se pretendió que las plantaciones industriales y regeneraciones modernas contaran con extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

De la misma manera, la propuesta realizada planteó conservar la protección de las mejoras en la calidad realizadas por el propietario, a través de las que se rebasen la extensión de la pequeña propiedad, conservando este estímulo y agregando el de permitir la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario.

Formas de Asociación.- En virtud de que el concepto de reforma agraria propuesto a través de las reformas del 6 de enero de 1992, se basaba en la estimulación del campo a través de su capitalización, se contempló que tanto la pequeña propiedad como la ejidal requerían opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual, lo cual se lograría facilitando formas de asociación que agruparan tierra para la producción, con lo cual se propuso permitir “la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su

⁵ Ibidem. p. 78.

tenencia accionaria se ajuste, a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades, éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos”,⁶ pretendiéndose con esto atraer capital, introducir técnicas de producción, administración y comercialización moderna en una relación equitativa hacia las actividades agrarias.

La propiedad ejidal y comunal.- En estos sistemas, se planteó la necesidad de dar continuidad a la protección constitucional de dichas figuras, incluso fue más allá al proponer el reconocimiento de éstas como una forma de tenencia de la tierra, con derechos de uso limitados por la reglamentación agraria, proponiendo la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas, así como la protección y reconocimiento de las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos; en el caso del solar urbano, se propuso que este continuara siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores; asimismo, por cuanto a las parcelas de los ejidos, se planteó la posibilidad de que los mismos se pudieran enajenar entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo dispusiera la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin que implicara la acumulación o fragmentación excesivas.

Finalmente, la iniciativa planteó que el Estado no renunciaría a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, sino permitiría el crecimiento de los núcleos agrarios, por lo que para tal efecto, se propuso otorgar mayor libertad a los ejidatarios a través de reformas, con el objeto de que éstos decidieran con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, su manejo y administración, con lo que se pretendía concluir el proteccionismo paternalista que había venido ostentando el Estado hasta ese día, reconociendo la plena capacidad legal del ejidatario y también sus

⁶ Ibidem.

responsabilidades, a quienes atribuye la facultad de determinar la forma del aprovechamiento de sus predios con las propias limitantes establecidas en nuestro máximo ordenamiento legal, creando condiciones para que las parcelas ejidales se pudieran titular a favor de sus poseedores solicitantes.

Por otra parte, como resultado del trabajo político realizado por la administración del entonces presidente de la República, el día 14 de noviembre de 1991 el mandatario estableció diversos compromisos concretos destinados a apoyar su reforma integral, dándose a conocer con el nombre de “DIEZ PUNTOS PARA DAR LIBERTAD Y JUSTICIA AL CAMPO MEXICANO”, los cuales quedaron establecidos en los siguientes conceptos:

“...

- a) *La reforma promueve justicia y libertad para el campo;*
- b) *La reforma protege al ejido;*
- c) *La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio;*
- d) *La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio;*
- e) *La reforma promueve la capitalización del campo;*
- f) *La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios;*
- g) *Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo;*
- h) *Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura;*
- i) *Se crea el Fondo Nacional para empresas de Solidaridad; y*
- j) *Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo. ...”.*⁷

⁷ GALLARDO ZUÑIGA Rubén. *Prontuario Agrario. Preguntas y Respuestas sobre legislación agraria*. Editorial Porrúa. p. 13

Asimismo, el 1° de diciembre de 1991 se firmó en los Pinos un Manifiesto Campesino, en el cual participaron los representantes de más de 200 organizaciones campesinas y uniones de ejidos, rectores de universidades y de instituciones de educación superior, exsecretarios de la Reforma Agraria y otras personalidades, coincidiendo en la necesidad de promover cambios en el campo, a fin de distinguir las diferentes áreas del ejido y la comunidad y de elevar a rango constitucional ambas formas de propiedad, superar el rezago agrario y establecer la libertad de asociación.

3.3. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD.

En el reformado artículo 27 constitucional, se establece una estructura triangular de la propiedad: La originaria de la Nación como base y derivadas de ésta, la propiedad pública y privada. Así tenemos que el mencionado precepto constitucional ratifica el principio sostenido desde la Independencia de México, en el sentido de que la Nación, representada por el Estado, se subrogó todos los derechos de la Corona española sobre el territorio de la Nueva España, lo que le permite administrar las tierras que no hubieran salido de su dominio directo, transmitirlos a los particulares, así como otorgar el reconocimiento a aquéllas que ya hubiere transmitido, sin que por éste hecho pierda el dominio eminente y superior que le corresponde a la Nación, que se integra por la población en general.

Es así que la nación se reserva el dominio directo de propiedades y recursos establecidos en el artículo 27 constitucional.

3.3.1. PROPIEDAD PÚBLICA.

Dentro del régimen de propiedad pública, encontramos que las tierras que no han sido transmitidas a los particulares pertenecen al patrimonio de la nación; encontrando en

este rubro todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; los minerales o sustancias encontradas en depósitos, distintas a los componentes de los terrenos; los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas formadas por aguas marinas; los fertilizantes, combustibles, minerales sólidos; petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional; aguas de los mares territoriales, aguas marinas interiores y todos los recursos hidráulicos.

Sobre estos recursos, la Constitución permite otorgar concesiones a los particulares o sociedades mediante acuerdo del ejecutivo Federal, en particular los relativos a los recursos naturales, minerales y aguas propiedad de la nación; no así en materia de petróleo, energía eléctrica o energía nuclear.

La regulación jurídica del régimen de propiedad pública, se encuentra reglamentada por la Ley General de Bienes Nacionales, entre cuyas características, el artículo 2º los declara como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

3.3.2. PROPIEDAD PRIVADA.

A su vez, como consecuencia del principio de la propiedad originaria de la nación, encontramos el régimen de propiedad privada, por la que se reconoce la transmisión del dominio a los particulares, realizada antes de la vigencia de la Constitución y su capacidad para seguirla regulando a partir de su promulgación; ésta propiedad se entiende como el dominio de los particulares sobre tierras y aguas.

La propiedad privada se establece como una función social, toda vez que se encuentra dirigida a solventar el interés público, el beneficio social y la utilidad pública, cuyo punto de convergencia es el interés supremo de la sociedad, por encima del particular,

por lo que para tal efecto, la Constitución señala como vías de control, la imposición de modalidades, la expropiación y la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación, éste último a través de la normatividad expedida para su aplicación: Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley Minera, Ley de Pesca, entre otras.

Modalidades de la propiedad privada.

Por modalidad entendemos el modo de manifestarse del derecho de propiedad, ampliado o restringido, con cargas positivas o negativas, general o local, transitorio o permanente, pero siempre conservando el ejercicio de uso, disfrute y disposición por el titular, mediando siempre una causa de utilidad pública.

Son modalidades generales de la propiedad privada, la propiedad privada plena y la propiedad social; dentro de la primera encontramos como modalidades especiales a la pequeña propiedad individual y la propiedad de sociedades civiles y mercantiles; en tanto que en la segunda, se encuentran como modalidades especiales la propiedad de ejidatarios y comuneros y la propiedad de ejidos y comunidades.

A cada una de las modalidades, la ley reglamentaria impone limitaciones, las cuales pueden ser:

De interés público.- Son aquéllas señaladas por el derecho público (Ley Agraria y legislación reglamentaria correspondiente).

De interés Privado.- Son aquéllas señaladas por el derecho privado (Código Civil y dispositivos relacionados).

De lo anterior, se colige que la **comúnmente denominada propiedad social de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal, así como las personas que la integran, es una modalidad de la propiedad privada.**⁸

En concepto del maestro Gallardo, en el medio rural encontramos principalmente tres tipos de propiedad: Propiedad Privada, Propiedad Ejidal y Propiedad Comunal.

La primera está considerada como “el derecho que tiene un particular (persona física o moral) de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades del interés público o juez facultado para ello”.

Por otra parte, en relación a la **propiedad ejidal**, refiere que ésta “**ha sido creada por disposición expresa de la ley a favor del grupo de personas de quien se haya expedido alguna Resolución Presidencial o Sentencia de los Tribunales Agrarios, dependiendo de la época**”.

En ese mismo sentido, aduce que “al ser considerada dentro del ámbito agrario como propiedad social, el titular de un derecho en forma individual debía trabajar personalmente o con su familia la superficie que le hubiese sido asignada; de lo contrario, podría ser privado en forma individual o colectiva de sus derechos agrarios”, ésta concepción, la encontramos establecida desde la sociedad azteca, “ya que si el jefe de familia dejaba de trabajar la tierra del calpulli, se hacía acreedor a la privación”.

⁸ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Mc.-GRAW HILL. 2ª. Edición. p. 76-78.

Finalmente, respecto a la Propiedad Comunal, el citado maestro la define como “la propiedad de las llamadas comunidades indígenas, mismas que históricamente han sido dedicadas al uso y aprovechamiento de todos sus integrantes o en forma colectiva y, su titular o usufructuario han sido el pueblo. Las tierras comunales, pueden considerarse como la forma de propiedad más antigua que fue apoyada por el conquistador, creando las tierras de común repartimiento, llegando a expedirse los títulos de propiedad (primordiales). Actualmente podemos hablar de comunidades de hecho y de derecho, siendo las últimas aquéllas reconocidas por el Estado, a través del reconocimiento y confirmación de bienes comunales, en tanto que las primeras, no obstante contar con superficie y organización comunal, aún no han sido legalmente reconocidas”.⁹

3.4. ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Aprobadas en su totalidad por la Cámara de Diputados las reformas propuestas al artículo 27 constitucional, el día 6 del mismo mes y año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó el artículo 27 constitucional, dicho texto declaró “reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI”.

A continuación se procede a analizar los conceptos más trascendentes realizados al precepto constitucional en comento.

⁹ GALLARDO ZUÑIGA, Rubén. *Régimen Jurídico Agrario*. Editorial Porrúa. p. 19.

3.4.1. REPARTO AGRARIO

- En el reformado párrafo tercero, se canceló el reparto agrario, con lo cual, el Estado dejó de obligarse a crear nuevos centros de población agrícola a fin de otorgar tierras y aguas a los núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población, desapareciendo con esto la figura jurídica de la dotación, a excepción de los asuntos de rezago agrario, cuya resolución pendiente se reguló de manera transitoria.

Al derogarse la fracción X, desapareció la posibilidad de que las comunidades que no pudieran lograr la restitución por falta de títulos, por imposibilidad a identificarlos o porque legalmente hayan sido enajenados, sean dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos.

Los cambios realizados y encaminados a la cancelación del reparto de tierras, (que había sido uno de los logros más importantes obtenidos por la revolución mexicana), encontraron su justificación en aquéllos destinados al perfeccionamiento, modernización, justicia y libertad de las relaciones de propiedad y de producción en el campo; dejando de concebirse al reparto masivo de tierras como tarea primordial, a fin de consolidar las acciones que previeron los cambios constitucionales, orientados a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, otorgar nuevas oportunidades de crecimiento económico y social a los ejidos, las comunidades y sus integrantes, para que a través de decisiones personalizadas alcanzaran plenamente su desarrollo integral, otorgando prioridad a la regularización en la tenencia de la tierra a través de conceder su propiedad a los núcleos agrarios.

Por otra parte, en un avance en la protección de los derechos colectivos de los núcleos de población ejidales y comunales, la fracción VII del precepto analizado les reconoce personalidad jurídica, que implica el reconocimiento constitucional de ambos tipos de propiedad, las cuales deberán ser protegidas tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas; no obstante, en contradicción al ideal sustentado por este precepto, la propia ley permite la desincorporación de la propiedad ejidal a propiedad privada, y una vez estando bajo este régimen, al quedar jurídicamente desprotegida la propiedad originalmente de carácter social, nos lleva a determinar que dichos núcleos únicamente se encuentran protegidos en tanto permanezcan bajo el régimen ejidal o comunal, por lo que aquellas tierras que usual y ancestralmente habían sido destinadas a la producción agrícola, tienden a reducirse, desapareciendo con ello paulatinamente la propiedad con función social.

Asimismo, respecto a la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, la fracción VII del artículo citado remite su trámite a la ley Agraria, que a su vez otorga competencia a los Tribunales Agrarios, en los términos y conforme al procedimiento establecido en dicha ley.

3.4.2. PEQUEÑA PROPIEDAD

- El nuevo marco jurídico constitucional, conserva el derecho del Estado de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, lo cual resulta aplicable a la pequeña propiedad rural, estableciendo la importancia de su desarrollo, utilizando dicho término en lugar del de pequeña propiedad agrícola en explotación; en razón de ello, la fracción XV del aludido precepto legal, contempla el respeto a los límites de extensión, de acuerdo con su calidad

y destino, con la salvedad de que en la nueva redacción se especifica como pequeña propiedad, la que no exceda por individuo de 800 hectáreas destinadas a la producción forestal y los cultivos de palma, agave y nopal, a las superficies de trescientas hectáreas anteriormente señaladas en la misma disposición constitucional para otros cultivos, siempre y cuando se encuentren en explotación, considerándose como pequeña propiedad agrícola a aquélla que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otra clase de tierras, variando en el nuevo texto el término “por individuo”.

Asimismo, tal y como se estableció en el anterior texto, constitucionalmente se considera como pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor.

En relación con el primer párrafo que prohíbe en los Estados Unidos Mexicanos los latifundios, los límites de la pequeña propiedad se establecieron con la intención permanente de fijar la máxima extensión de tierra que un individuo o poseedor a título de propietario puede ostentar, a diferencia de la concepción anterior, que justificaba los límites, con el objeto de que la propiedad resultara inafectable en los expedientes de dotación.

Además, se considera la posibilidad de que cuando debido a obras realizadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de las mismas, ésta se seguirá considerando como pequeña propiedad, aún y cuando por dichas mejoras rebase los límites establecidos en la referida fracción; excepto en el caso de que la mejoría sea en una propiedad ganadera, con fines agrícolas, en cuyo caso no podrá exceder de los límites establecidos precitados para esa clase de tierras.

A fin de llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes a los límites establecidos a la pequeña propiedad, la actual redacción otorga al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, la atribución de expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan los límites establecidos, otorgando previamente al propietario un año a partir de la notificación correspondiente, **existiendo en el precepto constitucional una laguna al no establecer la autoridad que habrá de realizar dicha notificación; no obstante que el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de manera inconstitucional otorga a la Procuraduría Agraria facultades resolutorias al respecto, pues dicha Institución, originalmente y conforme a la Constitución, únicamente ostenta funciones de procuración de justicia.**

Asimismo, la propia fracción XVII establece que en la venta de los excedentes, se respetará el derecho de preferencia, conforme a lo establecido en la Ley reglamentaria.

3.4.3. RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN; LIBERTAD DE ASOCIACION Y ADOPCION DE DOMINIO PLENO.

- Al reconocerse en la fracción VII personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales, se garantiza la libertad de decisión y de gestión de ejidos y comunidades para el libre manejo de su tierra, conforme a las instrucciones de sus asambleas, elevando a la Asamblea General a categoría de Órgano Supremo del núcleo de población, dejándose al contenido de la ley reglamentaria la regulación de sus funciones y organización, contempla además

la representación del núcleo al comisariado ejidal y de bienes comunales, así como la responsabilidad de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

Dicho precepto otorgó además, definitividad a los derechos agrarios individuales y colectivos, con lo cual se dio fin al proteccionismo del Estado, así como a su ingerencia en las determinaciones del núcleo agrario en relación con el aprovechamiento de sus recursos naturales, a través de las autoridades administrativas.

Asimismo, el nuevo texto de la fracción VII, abrió la posibilidad de que los sujetos agrarios puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras o transmitir sus derechos, dejando a la ley reglamentaria el establecimiento de los procedimientos, conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela, convirtiéndose desde ese momento en propietario, así como les permite adoptar el régimen que más les convenga para el trabajo productivo o para la integración de su patrimonio. Sin embargo, a fin de materializar y formalizar la seguridad jurídica de la propiedad, consagrada en la Constitución, los ejidos y comunidades debían incorporar la inscripción de sus tierras, al Registro Agrario Nacional, a través del PROCEDE, cuya ejecución permitió que los núcleos agrarios y sus integrantes, obtuvieran los Certificados Parcelarios, de Derechos Comunes y los Títulos de Solares Urbanos, documentos estos con los que jurídicamente se acredita la tenencia de sus tierras, y de esta manera puedan adoptar las condiciones que consideren convenientes para su aprovechamiento.

Así también, continúa estableciendo el derecho de los núcleos de población a ser restituidos de tierras, bosques y aguas, con la diferencia de que ahora corresponde a los Tribunales Agrarios avocarse a su procedimiento.

3.4.4. NUEVAS INSTITUCIONES

- El último párrafo de la fracción XIX determinó el establecimiento de un órgano para la procuración de justicia agraria, del cual derivó el reconocimiento de la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (conforme al Título Séptimo de la Ley reglamentaria), con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social, encargada de representar, asesorar y apoyar a los sujetos agrarios, conforme a las atribuciones otorgadas por la referida Ley y su reglamento correspondiente, los cuales por su trascendencia en la protección a la propiedad de los sujetos agrarios y derechos que de ellos se deriven, serán analizados de manera más amplia en líneas subsecuentes.

Asimismo, se dio lugar a la autonomía en el ejercicio de las atribuciones que confiere la Ley Agraria al Registro Agrario Nacional, mediante el cual se garantiza la seguridad documental de la tenencia de la tierra.

3.4.5. JUSTICIA AGRARIA

Al reformarse el artículo 27 constitucional, se derogaron los preceptos constitucionales contenidos en la fracción XI, que otorgó atribuciones jurisdiccionales a las Comisiones Agrarias Mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario, a fin de intervenir en conflictos internos ejidales y comunales, nulidad de documentos y actos agrarios y privación de derechos individuales de los ejidatarios, así como al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocer de los conflictos que con motivo de límites se

suscitaran entre las comunidades y ejidos, y de manera exclusiva al Presidente de la República, a quien competía resolver en definitiva los expedientes de dotaciones, restituciones y nuevos centros de población ejidal, teniendo dichas autoridades, la responsabilidad de no sólo instruir los procedimientos y de proponer resoluciones, sino además de dictarlas.

En consecuencia, el precepto analizado, en su fracción XIX contempló la creación de los Tribunales Agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, con procedimientos ágiles, sencillos y transparentes, con el objeto de que las nuevas relaciones en el medio rural se desarrollen bajo la protección de un organismo especializado que garantice la correcta aplicación y ejecución de la normatividad agraria, separándose la función jurisdiccional del ámbito administrativo, para que en forma especializada y autónoma se diriman las controversias en el campo con estricto apego a derecho.

Asimismo el aludido precepto atribuye el carácter de jurisdicción federal a aquéllas cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de dichos núcleos, sujetándolos a la administración de justicia agraria instituida a través de los Tribunales cuya creación ordena, los cuales quedaron precisados en el párrafo anterior.

Como consecuencia de la reforma que dió origen a los Tribunales Agrarios, corresponde a estos conocer de las restituciones; además, al no subsistir los procedimientos dotatorios, dejó de existir justificación en la forma de la dotación de tierras y aguas, desapareciendo la intervención de la Secretaría de

la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario para rectificar o modificar los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas y las modificaciones que hayan introducido a sus gobiernos locales; de la misma manera que dejó de considerarse al Presidente de la República como “Suprema Autoridad Agraria”, conceptos contenidos en las fracciones XII y XIII, respectivamente.

3.5. LEY AGRARIA.

3.5.1. INICIATIVA DE REFORMAS.

La iniciativa de la Ley Agraria, del 10 de febrero de 1992, sometida al Congreso de la Unión para reglamentar el reformado artículo 27 constitucional, en esencia refirió lo siguiente:

“... Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria. [...].

El cumplimiento de los objetivos del cambio constitucional exige la coordinación de un esfuerzo compartido por los tres niveles de gobierno, para lograr su eficaz aplicación. Federación, entidades federativas y municipios tendrán que hacer lo que les corresponda para propiciar el uso óptimo de las tierras y de los demás recursos naturales del país en beneficio de los hombres y mujeres del campo.

Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia, Ahora proponemos nuevas directrices en nuestras disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La propuesta que hoy presento a su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos.

El ejido y los ejidatarios.

Los núcleos de población ejidal y comunal demandan autonomía y libertad. Por ello, la transferencia de funciones a los campesinos es un objetivo de la transformación institucional que persigue la iniciativa.

[...].

La iniciativa propone una caracterización de las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Estas constituyen el patrimonio irreductible del núcleo de población ejidal, e incluyen la zona de urbanización y el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, además de las áreas específicamente reservadas para los servicios del asentamiento humano. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios. El núcleo puede también decidir aportarlas a una sociedad mercantil o civil en que participen como accionistas al núcleo de población o los propios ejidatarios, con objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos, y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento, sin lesionar la naturaleza común de dichas tierras.

Finalmente están las tierras parceladas cuyos derechos pertenecen a cada ejidatario.

El precepto constitucional ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales. En la tarea de regularización, el núcleo de población adquiere el papel preponderante. La autoridad actúa como auxiliar técnico y sanciona los actos en esta materia, para darles congruencia y validez oficial. Por su parte la Procuraduría Agraria vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado.

[...].

Las tierras parceladas pueden ser disponibles sólo si la asamblea ejidal así lo determina y bajo un mecanismo de protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos. La protección que exige el texto constitucional impide, una vez que la parcela ha sido convertida a propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el examen del notario público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respecto (sic) a la preferencia por el tanto que se otorga a favor de ejidatarios y avecindados.

[...].

La pequeña propiedad

Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio. La pequeña propiedad, junto con el ejido y la comunidad son formas de tenencia que han sido reconocidas siempre por el constituyente ...”¹⁰.

En congruencia con el reformado precepto constitucional, la iniciativa de ley encontró su justificación en diversos factores, entre los que se determinaron principalmente la carencia de reglas para regular la tenencia de la tierra y su explotación, así como la falta de inversión en el campo; lo primero, debido a la prohibición legal de que los núcleos de población ejidal y comunal pudieran disponer de sus tierras a título de dueños, formaran asociaciones, aceptaran inversiones de particulares, etc.; lo segundo debido a la incosteabilidad en los insumos, que derivaba en un aumento en los precios de explotación, además de la inseguridad jurídica que impedía que los particulares arriesgaran su inversión por no contar con garantías sobre la integridad del derecho de propiedad; aunado a que la abrogada ley establecía sanciones sobre los fraccionamientos simulados, aparcerías, contratos de esperanza, etc., así como su falta de claridad, la corrupción de funcionarios y de líderes campesinos que utilizaban la crisis agraria con fines políticos y económicos.

Asimismo, dicha iniciativa planteó la necesidad de regularizar la situación jurídica de la propiedad agraria, así como los derechos de los sujetos agrarios, que posteriormente permitió la aplicación del PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares), con la participación activa de la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional y del INEGI.

Además, se mantiene la justificación de la extensión máxima de la pequeña propiedad, como un control para evitar la creación de los latifundios; no obstante, dicha figura se ve rebasada por la implementación de las sociedades mercantiles, que

¹⁰ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Vademécum Agrario y de Derecho Rural Sustentable*. Editorial Porrúa. p. 181-185.

materialmente provocan y originan la detentación de enormes extensiones de tierra, por parte de una persona moral en cuyos puestos claves de dirección, difícilmente podrán aparecer los sujetos agrarios, quienes por la notoria falta de educación y capacitación no pueden defender sus derechos elementales.

3.5.2. PEQUEÑA PROPIEDAD

Conceptualizado como “la superficie de tierras agrícolas, ganaderas o forestales cuya propiedad recae en un solo individuo y sin que exceda de los límites permitidos por la ley ”¹¹.

Los conceptos constitucionales relativos a la pequeña propiedad, quedaron reglamentados en los artículos 115 a 124 de la Ley Agraria, en cuyos preceptos se determina que aquellas superficies que excedan el límite de la pequeña propiedad, serán considerados latifundios, con las irrestrictas consecuencias determinadas tanto por la propia Ley como por la Constitución.

Tierras agrícolas.- Son aquéllas utilizadas para el cultivo de vegetales, considerándose como pequeña propiedad ya sea de riego o humedad, aquélla que no exceda de los siguientes límites o sus equivalentes en otras tierras:

- I) 100 hectáreas.- Si su uso es destinado a cultivos distintos de los señalados en seguida.
- II) 150 hectáreas.- Si se destina al cultivo de algodón.

¹¹ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., *El Derecho Agrario en el nuevo Contexto Legal*. Cárdenas Editor y Distribuidor p.325.

III) 300 hectáreas.- Si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (Artículo 117 de la Ley Agraria).¹²

Para su equivalencia, el aludido precepto establece que se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, así como ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Tierras Ganaderas.- Son aquéllas utilizadas para la reproducción y cría de animales, a través del uso de su vegetación (natural e inducido); considerándose como pequeña propiedad aquélla que de acuerdo con el coeficiente de agostadero no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor (Artículo 120 de la Ley Agraria).¹³

Tierras Forestales.- Consideradas como pequeña propiedad aquéllas utilizadas para el manejo productivo de bosques o selvas, que no excedan de 800 hectáreas (Artículo 119 de la Ley Agraria).¹⁴

Aquéllas tierras que excedan de la extensión de la pequeña propiedad, deberán ser fraccionadas y enajenadas por el propietario, en caso contrario, podrán ser enajenadas en pública almoneda, conforme al procedimiento establecido en el Título Segundo del Reglamento de la Ley Agraria.

Por otra parte, aquéllas tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, se continuarán computando conforme a la clase o

¹² GALLARDO ZUÑIGA, Rubén. *Régimen Jurídico Agrario*. Editorial Porrúa. p. 107

¹³ Ibidem. p. 108.

¹⁴ Ibidem. P. 107.

coeficiente anteriores a la mejora, que deberán hacerse constar en certificados expedidos por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a solicitud del propietario.

Asimismo, establece las variantes en las cuales podemos identificar a la pequeña propiedad, tomando en consideración la clase de terreno, así como los diferentes cultivos de que se traten, o en su caso el destino al cual sean determinados (en el caso de los terrenos destinados al ganado); ante lo cual, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, podrá expedir certificados que acrediten la clase o coeficiente de agostadero de sus tierras, los cuales harán prueba plena y serán expedidos a petición del propietario o poseedor de un predio.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que por ley la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, se encuentran facultados para vigilar dentro del ámbito de sus respectivas competencias que no se rebasen los límites de la pequeña propiedad, dichas facultades no son practicadas en la realidad, en virtud de que la falta de elementos humanos y técnicos, así como la permanente burocracia.

En efecto, si bien antes de la reforma, para la creación de nuevos centros de población, los solicitantes actuaban como una especie de vigilantes en relación con los excedentes, toda vez que de ellos se podían conformar o aumentar los propios núcleos, en la actualidad, únicamente se encuentra supeditado a aquéllos núcleos existentes que deseen ampliar sus límites, lo que en diversas ocasiones deriva en conflictos agrarios vecinales; asimismo, cabe resaltar que con la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), resultaba más fácil determinar aquéllos sujetos que excedieran de los límites mencionados, por lo que la actuación de la Procuraduría Agraria, era relevante para

determinar la procedencia de aquéllos, no obstante y como se verá en el subtítulo específico, al resultar el PROCEDE un programa cuya realización dependía de la voluntad de los sujetos agrarios, resultó materialmente difícil de regularizar la totalidad de las tierras, además de que precisamente al resultar voluntario, permitió que los núcleos en los que existían sujetos con tierras excedentes, a fin de no ser desposeídos de las mismas, optaron por no aceptar su inclusión en el aludido programa.

3.5.3. PROPIEDAD EJIDAL

Como habíamos analizado en el Capítulo Primero del presente trabajo, las figuras del Calpulli y el Altepetlalli, son la base de lo que actualmente conocemos como propiedad ejidal y comunal y que son consideradas como propiedad social.

A través de la historia, nos encontramos con un despojo generalizado en contra de los naturales de nuestro país en beneficio de pocas familias, lo que fue sostén ideal del movimiento insurgente de 1910, a través del cual se retomaron los postulados agraristas, en defensa de los derechos de que habían sido despojados la clase más pobre y desamparada del país, en su mayoría campesinos, con lo cual al término de la revolución mexicana, se restableció el sistema de propiedad social que derivó en el reparto agrario, a través del cual se pretendió beneficiar a todos aquéllos que intervinieron en la lucha y que requerían de terrenos para trabajar; ante lo cual resurgió el concepto de ejido como una manera de reestructurar a la propiedad agraria, para ofrecer no sólo la producción de alimentos, sino además, la posibilidad de un ingreso a aquéllos que se dedicaban a la explotación de la tierra y que fueron miembros activos del movimiento en mención.

Con lo anterior, el ejido se transformó en una institución clave que proporcionó a la sociedad mexicana la forma principal a través de la cual se organizó el terreno agrícola; al respecto de la propiedad ejidal, el maestro Rubén Gallardo Zúñiga la define como aquella forma de propiedad que “ha sido creada por disposición expresa de la Ley, a favor del grupo de personas de quien se haya expedido alguna Resolución Presidencial o sentencia de los Tribunales Agrarios, dependiendo de la época”¹⁵, permitiendo la actual legislación que los miembros del ejido puedan asociarse entre sí, con terceros y con el mismo Estado para otorgar el uso de sus tierras. Por su parte, el artículo 43 de la Ley, refiere el concepto de tierras ejidales, estableciendo que “Son tierras ejidales y por tanto sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal”.¹⁶

Como persona moral y a raíz de las reformas planteadas, el ejido resulta ser una sociedad de interés social con personalidad jurídica y patrimonio propio, entre cuyas características especiales tenemos que son inembargables, inalienables e imprescriptibles, características que a continuación se describen:

Inembargables.- Es decir, que sobre las tierras del núcleo no puede fijarse ningún tipo de gravamen, ni que cualquier autoridad, en ejecución de adeudo alguno embargue las tierras propiedad de un ejido, excepto en el caso que este lo otorgue en garantía por el plazo pactado y previa resolución del respectivo tribunal conforme a los artículos 45 y 46 de la Ley.

Inalienables.- No puede ser enajenado, pasar o transmitir a otro la propiedad o el dominio de las tierras ejidales, esto es en tanto se mantengan bajo dicho régimen,

¹⁵ Ibidem. p. 85.

¹⁶ Ibidem. p. 93.

pues al permitir la ley la adopción del dominio pleno, inmediatamente dicha porción de tierra puede ser sujeto de comercio.

Imprescriptibles.- Las tierras ejidales no pueden ser sujetos de apropiación a través de la vía de la prescripción, evitando la ley agraria que mediante algún juicio de prescripción, estas salgan del ejido; no obstante, dicha ley permite en su artículo 48 que los derechos agrarios sean susceptibles de prescripción, a fin de incorporarse al núcleo agrario al posesionario, lo cual no puede identificarse como la prescripción de la propiedad, sino el derecho adquirido por un posesionario con el transcurso del tiempo.

Asimismo, podemos considerar como objeto del ejido, la satisfacción de las necesidades del núcleo de población, al tiempo que se busca una redituabilidad del terreno ejidal, mediante formas de unidades productivas, otorgándose la protección legal sobre sus tierras, en tanto que se pretende brindar seguridad jurídica en las relaciones con terceros a través de formas asociativas ahora sí permitidas por la ley¹⁷.

En relación con su constitución, el artículo 90 de la Ley Agraria, establece los requisitos necesarios para la constitución de un ejido, entre los que se encuentran:

- La existencia de un grupo mínimo de 20 personas;
- Que cada uno aporte una superficie de tierra;
- Que el grupo cuente con un proyecto de reglamento interno, el cual debe estar ajustado a las disposiciones de la Ley Agraria, así como que dicho reglamento y la aportación de tierras consten en escritura pública y solicitar su registro ante el Registro Agrario Nacional, estableciéndose la prohibición de aportación de tierras en fraude de acreedores, bajo la pena de declararse nula dicha aportación.

¹⁷ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N. Op. Cit. p.274

Asimismo, un ejido ya constituido puede además adquirir tierras, las cuales podrán pasar al régimen ejidal mediante su inscripción en el RAN a través del Comisariado Ejidal (Artículos 90, 91 y 92 de la Ley Agraria).

De acuerdo al destino que la asamblea otorgue a los terrenos de su propiedad, las tierras ejidales se dividen en: para el asentamiento humano, de uso común y parceladas.

- 1) **Tierras para el asentamiento humano.-** Son aquéllas que integran el área necesaria para el desarrollo de la vivienda comunitaria del ejido, como son los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal del ejido, así como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas al asentamiento humano (Artículo 63 Ley Agraria).

La normatividad aplicable establece que aquéllos terrenos pertenecientes a un núcleo de población que se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras, sujetándose a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos quedando prohibidas únicamente aquéllas que se encuentren en áreas naturales protegidas.

Asimismo, el artículo 64 establece que las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área de reserva para el futuro crecimiento de la superficie urbana del ejido, imponiéndole las características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Por su parte, la legislación agraria reconoce la existencia de hecho y de derecho de los solares urbanos, cuya existencia dentro del ejido se origina con la creación del nuevo núcleo ejidal, toda vez que establece que a la creación de un nuevo núcleo de población, todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar, cuya extensión y asignación se determina por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, así como en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público; lo cual se hará constar en el acta respectiva que deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional para que expida los certificados correspondientes, que serán los títulos de propiedad oficiales cuyos actos subsecuentes serán regulados por el derecho común, una vez inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Asimismo, se establece la posibilidad de que en cada ejido se deslinden las superficies que el núcleo ejidal considere necesarias para el establecimiento de la **parcela escolar**, la cual se encuentra destinada a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan el uso eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido; **la unidad agrícola industrial de la mujer**, destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales que podrá ser aprovechada por la mujeres mayores de 16 años, exclusivamente del núcleo de población ejidal; así como la **unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud**, en donde se puedan desarrollar actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo de los hijos de los ejidatarios y vecindados pertenecientes al núcleo de población ejidal.

Respecto de las unidades en mención, la Ley otorga la misma protección contemplada para las áreas reservadas al asentamiento humano, es decir, que

conforme al artículo 64 de la propia ley, dichas unidades son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

- 2) **Tierras de uso común.-** Se encuentran conformadas por aquellas tierras destinadas al sustento económico de la vida en comunidad del ejido; es decir, aquellas dirigidas al uso, trabajo o explotación colectiva de los propios ejidatarios; los derechos respecto de dichas tierras se presumen concedidos en partes iguales a partir de la certificación que el Registro Agrario Nacional realice respecto del plano interno del ejido y con base en el cual expide los certificados de derechos comunes.

Dichas tierras son inalienables, inembargables e imprescriptibles, excepto en el caso en que las mismas sean objeto de cualquier contrato de asociación o de aprovechamiento que implique su uso (Artículo 45 de la Ley Agraria).

Otra característica importante otorgada a las tierras de uso común consiste en que estas pueden darse en garantía a favor de instituciones de crédito en cuanto al uso y disfrute, permitiendo con esto que las mismas se usen como garantía y en caso de incumplimiento, que puedan hacerse efectivas por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverán al núcleo ejidal; esto es que la garantía se instituye respecto del usufructo o la explotación de las tierras de uso común y no sobre la propiedad, en el único caso de que la institución de crédito recurra al Tribunal Agrario y este resuelva hacerla efectiva, para cuya validez deberá constituirse ante fedatario público e inscrita en el Registro Agrario Nacional para que pueda originar efectos frente a terceros (Art. 76 de la Ley Agraria).

Asimismo, la Ley Agraria establece como una excepción más al principio de inalienabilidad, la posibilidad de que los núcleos de población, en caso de

manifiesta utilidad, puedan transmitir las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles constituidas con terceras personas no necesariamente integrantes del núcleo ejidal, en cuyo caso podrá aportar sus tierras en pago de las acciones, mediante un proyecto de desarrollo hecho constar en una escritura social que deberá ser sometida a la opinión de la Procuraduría Agraria (Art. 75 de la Ley Agraria).

En resumen, la Ley permite que las tierras de uso común puedan ser objeto de contratos que impliquen su uso y disfrute por terceros, previo acuerdo por la asamblea y sólo se permite la traslación de dominio para la formación de empresas.

- 3) **Tierras parceladas.-** Conforme a lo establecido en el artículo 76 de la Ley, corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, sin que en ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal puedan usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin el previo consentimiento de sus titulares, en tanto que el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente, conceder a otro ejidatario o tercero su uso o usufructo mediante cualquier acto jurídico no prohibido por la ley sin necesidad de la asamblea o de cualquier autoridad, así como aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

A su vez, la Ley establece como límites a la extensión de la parcela ejidal que ningún ejidatario puede ser titular de una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, y que la misma en ningún caso puede ser mayor a los límites establecidos para la pequeña propiedad, en cuya circunstancia, para el

efecto del cómputo, se considera que las tierras ejidales y las de dominio pleno son acumulables.

Asimismo, la acreditación de los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, se hacen constar a través de los correspondientes certificados de derechos agrarios o certificados parcelarios, los cuales deben contener los datos básicos de identificación de la parcela; o en su caso, dicha acreditación puede realizarse con la resolución correspondiente emitida por el Tribunal Agrario (Artículo 78 de la Ley Agraria).

En relación con la organización y funcionamiento ejidal, los artículos 10 y 11 de la Ley Agraria determinan la autonomía en el funcionamiento de los ejidos, sustentada en su Reglamento Interno, por el que se establecen las bases generales para su organización económica y social, requisitos para la admisión de nuevos ejidatarios, reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las demás que para su debido funcionamiento considere el propio ejido.

Estos preceptos permiten a los ejidos incorporar las costumbres que conforme a su ubicación territorial e idiosincrasia, consideren factible agregar, a fin de mantener el orden establecido de alguna manera a través de los años por los anteriores integrantes del ejido; lo cual se considera un acierto, ya que se abre el camino a una organización que permita el desarrollo de los ejidos compuestos en su mayoría por indígenas que tienen arraigadas costumbres ancestrales y que por haber sido consideradas contrarias a la normatividad establecida por la anterior legislación en la materia, los mantenía al margen del desarrollo, en virtud de que al no cumplir con los términos establecidos en la ley, no podían además tener acceso a apoyos gubernamentales.

Aunado a lo anterior, en el artículo 23 de la Ley, se establecen los diversos tipos de asamblea, mediante los cuales los ejidos podrán modificar o resolver problemas inherentes a su comunidad, sin que sea óbice a lo anterior, el que la Ley obliga a participar a la Procuraduría Agraria y un fedatario público en tratándose de asuntos que puedan modificar la estructura o derechos al interior del ejido (Art. 28 de la Ley Agraria).¹⁸

En los artículos 41 y 42 se contempla por primera vez la posibilidad de crear la junta de pobladores, instancia en la que podrán participar además de los propios ejidatarios, los avecindados.

Asimismo, en sus artículos 45 y 46, encontramos la libertad a aportar tierras ejidales a cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, así como el que el usufructo de dichas tierras pueda ser otorgado en garantía, con sus respectivas limitantes.

El artículo 48, contrariamente a la legislación anterior, contempla la prescripción como nueva forma de adquirir el carácter de ejidatario dentro de un núcleo y respecto de tierras parceladas, siempre y cuando no se trate de tierras destinadas al asentamiento humano: en efecto, los beneficiados por la prescripción adquieren además de los derechos de uso y usufructo respecto de una parcela, los relativos para encontrarse en posibilidades de otorgar en garantía el usufructo de sus tierras, enajenar los excedentes de las mismas, a recibir la indemnización en caso de expropiación, a suceder sus derechos parcelarios y a asumir el dominio pleno, una vez que la asamblea haya

¹⁸ GALLARDO ZUÑIGA, Rubén. Op.Cit. p. 88-90.

autorizado su adopción, resultando conveniente dejar en claro que la propiedad continúa siendo ostentada por el ejido en su conjunto.

Adopción de Dominio Pleno.

Especial interés causa al autor de esta tesis, la modificación sustancial contenida en el cuarto párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, que determinó conceder a la Ley, la facultad de fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorga al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela; es decir, que con la nueva legislación, se puede conceder el dominio absoluto de la parcela al ejidatario, desincorporando dicha porción parcelaria del régimen agrario y sujetándola al régimen de propiedad privada.

En efecto, en cumplimiento al precepto constitucional en cita, el artículo 81 de la Ley Agraria establece que cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos establecidos por el artículo 56 y con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la misma ley, la asamblea puede resolver que los ejidatarios que así lo deseen, puedan adoptar el dominio pleno, los cuales pueden solicitar al Registro Agrario Nacional que las tierras correspondientes sean dadas de baja de dicho Registro, el cual deberá expedir el título de propiedad relativo, que debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad de que se trate.

Cabe señalar que **la Ley en su artículo 83, establece que la adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica ningún cambio en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales ni altera de modo alguno el régimen legal, estatutario u organizacional del ejido**, así como **tampoco implica que si el ejidatario enajena su parcela a un tercero no ejidatario, o bien enajene sus derechos sobre bienes de uso común, pierda con este hecho su calidad de ejidatario, toda vez que puede**

seguir manteniendo dicha personalidad siempre y cuando mantenga derechos sobre las tierras de uso común o bien sea titular de otra parcela dentro del mismo ejido.

En el caso de la primera enajenación de las parcelas sobre las que se hubiera adoptado el dominio pleno, la ley otorga el derecho del tanto en el siguiente orden:

A los familiares del enajenante,

Personas que hubieren trabajado dichas tierras por más de un año,

Ejidatarios,

Avecindados y,

Núcleo de población ejidal,

Dicha enajenación deberá realizarse con las formalidades en ella establecidas (Artículo 84 de la Ley Agraria); so pena de declarar nula la venta realizada.

Cabe señalar que en materia de sucesiones, los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria otorgan a los ejidatarios la facultad en la elección de quien deba sucederlos a su fallecimiento, así como la forma de proceder en caso de no existir lista de sucesión, sin embargo, se considera que la ley no es muy clara en relación a la forma de nombrar dichos herederos, por lo que se considera necesario establecer de manera específica que los sujetos agrarios deberán nombrar a una sola persona con posibilidad de sucederlo de manera individual, pues la actual redacción confunde el uso de dicho derecho, al establecer en su artículo 17 que **“el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación”**

de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona”.¹⁹

Lo anterior, en congruencia con la naturaleza jurídica del derecho de propiedad sobre los bienes ejidales, cuyo titular es el ejido y los derechos limitados de usufructo sobre los mismos de que gozan los ejidatarios son el factor fundamental que impide que el ejidatario pueda designar a varias personas para sucederlo, o bien que adquieran esos derechos de manera pro indivisa, o que se adjudiquen la parcela fraccionándola, lo cual se considera acertado, con la salvedad de que se deberá dejar más clara dicha circunstancia.

Asimismo, a diferencia de la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, la vigente Ley faculta al ejidatario a suceder sus derechos agrarios a través de una lista de sucesión, desapareciendo el requisito de dependencia económica, al señalar como personas susceptibles a ser designadas **a sus familiares** o a **“cualquier otra persona”**, con lo cual se deja a su arbitrio la facultad de heredar a personas dentro o fuera de su familia, avecindados o no, así como arraigadas o no al campo.

Ahora bien, es cierto que la Ley otorga al ejidatario la libertad de decisión sobre sus derechos parcelarios, no obstante es preciso recordar que la limitación establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria respecto a la dependencia económica como requisito a heredar, permitía la continuidad en las labores agrícolas, toda vez que al estipularse tal circunstancia como requisito, ello implicaba que dichos dependientes se encontraran cercanos al sujeto agrario y por ende tienen cierto conocimiento respecto de las labores en mención, lo que en cierta forma garantizaba su continuidad.

¹⁹ Ibidem. p. 87.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que la unidad parcelaria aún y cuando no está conceptualizada como patrimonio familiar, en la realidad social cumple dicha característica, en virtud de que la familia rural depende de su explotación para la subsistencia, por lo que **se considera que el precepto analizado, al dejar a la libre decisión del ejidatario el que la parcela siga siendo o no sustento familiar, deja sin protección a su familia, por lo que habría de volver al concepto anterior y limitar dichas facultades conforme a lo aducido en líneas precedentes.**

3.5.4. PROPIEDAD COMUNAL.

Es la propiedad que históricamente ha sido dedicada al uso y aprovechamiento de todos sus integrantes en forma colectiva y su titular o usufructuario ha sido el pueblo; por lo que hace a las tierras comunales, actualmente podemos hablar de comunidades de hecho y de derecho, de estas últimas, encontramos aproximadamente 2,181 y que han sido legalmente reconocidas por el Estado a través del reconocimiento y confirmación de bienes comunales, e incluso mediante la titulación de aquéllas; por cuanto a las primeras, éstas no obstante contar con superficie y organización comunal, aún no han sido legalmente reconocidas.

Al respecto de este sistema de propiedad, el maestro Rubén Gallardo Zúñiga refiere que **“si bien es cierto que en el artículo 17 constitucional, se reconoce personalidad jurídica y patrimonio tanto al ejido como a la comunidad, el artículo 9º de la Ley Agraria omite a las comunidades, difiriendo y contraponiéndose al precepto constitucional”**.²⁰

El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios, en términos del artículo 98 de la ley, puede derivar de:

²⁰ Ibidem. p. 21

- I.** Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- II.** Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- III.** La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o
- IV.** El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De manera semejante a la propiedad ejidal, su órgano de representación y gestión es el comisariado denominado “de bienes comunales”, cuyas facultades se encuentran reguladas por el estatuto comunal y la costumbre; asimismo, la ley faculta a las comunidades para que éstas, determinen el uso, división según el destino de sus tierras, así como la organización para el aprovechamiento de sus tierras.

En términos del artículo 101 de la ley, la comunidad implica el estado individual de comunero y permite a su titular, en caso de existencia de asignación de parcelas, el uso y disfrute, así como la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de sus familiares y vecindados del lugar, además del aprovechamiento de los bienes de uso común en los términos establecidos por el estatuto comunal, en caso de inexistencia de la asignación de parcelas, se presumen iguales los derechos correspondientes a los comuneros en tanto no se pruebe o determine lo contrario.

Al igual que las tierras de uso común contemplados en la propiedad ejidal, las tierras comunales se caracterizan por ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, excepto en el caso de que la comunidad determine asociarse con terceros, para de este modo ceder el uso y disfrute de sus bienes de manera temporal, así como transmitir el dominio de las áreas de uso común a sociedades civiles o mercantiles en los casos de manifiesta utilidad, además de en su caso, encargar la administración a terceras personas sobre dichas tierras.

3.5.5. CAMBIO DE RÉGIMEN DE PROPIEDAD

Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad pueden hacerlo mediante la aprobación de la asamblea general de ejidatarios, cumpliendo con los requisitos establecidos en la fracción IX del artículo 23 de la Ley, en cuyo caso, a partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tiene por legalmente transformado en Propiedad Comunal.

Así también, las comunidades que quieran adoptar el sistema de propiedad ejidal, pueden realizarlo cumpliendo con las formalidades establecidas en los artículos 24 a 28 y 31 de la ley, considerándose de igual manera, legalmente transformada en ejido a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

En el caso de que por lo menos 20 comuneros se encuentren inconformes con la conversión al régimen ejidal, estos pueden continuar bajo el régimen comunal con las tierras que les correspondan.²¹

²¹ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N. *Derecho Agrario*. Editorial., Oxford. 2005, p. 201-205.

3.5.6. PROCEDE.

A fin de otorgar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la Ley Agraria, en su artículo 56 dio origen al programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE), cuyo objetivo se centró en la certificación de 29, 942 ejidos y comunidades agrarias, que agrupaban a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos, lo que representaba el 50 por ciento del territorio nacional, ocupado por poco más del 25 por ciento de la población total del país, que incluyó a los ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios.

La aplicación del PROCEDE, se caracterizó por ser un programa de incorporación voluntario por parte de los sujetos agrarios, que incluyó la participación coordinada e interinstitucional de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional, lo cual requirió de cambios en dichas instituciones, para poder proceder a la aplicación del citado programa.

A través del PROCEDE y mediante su “Procedimiento General”, se llevó a cabo un conjunto de actividades tendientes a certificar los derechos ejidales y la titulación de los solares en los núcleos agrarios, como fueron: la entrega de los **certificados parcelarios** (que amparan los derechos que tienen los ejidatarios para usar y disfrutar de una parcela determinada al interior del ejido), el **certificado sobre tierras de uso común** (aquel que establece el derecho de cada ejidatario a usar y disfrutar de las tierras de uso común del ejido) y **títulos de solares** (consistente en aquel documento que ampara la propiedad del sujeto agrario sobre el solar urbano).

Asimismo, dicho programa contiene las facultades otorgadas al Registro Agrario Nacional, para que realice los trabajos necesarios dentro del ejido, con el objeto de expedir los certificados referidos, lo cual será conforme a la determinación de la asamblea, sujeta previamente al plano debidamente autorizado por el propio Registro Agrario Nacional, obligando a dicha Institución a prestar auxilio técnico a los sujetos agrarios que así lo requieran a fin de que estos puedan realizar los trabajos necesarios para realizar la regularización de sus tierras.

Después del reparto agrario, el PROCEDE se instauró como el programa más trascendente en la política agraria, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, se logra proteger y consolidar los derechos de los sujetos agrarios.

La importancia del PROCEDE no estriba únicamente en la generación de documentación agraria, sino que permite identificar, evaluar y resolver problemas y conflictos surgidos por esa indefinición en la tenencia de la tierra, desempeñando un papel importantísimo en la paz social y estabilidad política, facilitando además la celebración de contratos de asociación, renta, aparcería o mediería, pretendiendo con ello el desarrollo económico del sector rural.

Coadyuva además al desarrollo de políticas públicas articuladas a una base de tenencia de la tierra plenamente definida, con lo que se persigue, como ya se ha referido en diversas ocasiones, el propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social, estimular la asociación productiva e inversión privada.

Asimismo, se menciona que la incorporación de las tierras ejidales al PROCEDE, constituyó el único mecanismo a través del cual la propiedad social puede ser desincorporada del régimen agrario, previa autorización de la Asamblea, por lo que aquéllas parcelas que actualmente ya se encuentran delimitadas y a favor de las cuales

ya han sido expedidos los respectivos certificados, pueden ser objeto de adopción de dominio pleno, con las probables consecuencias ya mencionadas en capítulos anteriores.

Como resultado del PROCEDE, el RAN reporta que al 30 de noviembre de 2006, la totalidad de núcleos certificados y/o titulados, ascendió a 28,681, lo que implica la regularización en la tenencia de la tierra de poco más del 95 % de los núcleos agrarios con sus correspondientes certificados, lo cual permite hablar de un gran avance en el camino hacia el otorgamiento de seguridad jurídica a los sujetos agrarios.

3.5.7. PROCURADURÍA AGRARIA, REGISTRO AGRARIO NACIONAL Y TRIBUNALES AGRARIOS.

Congruente con los cambios constitucionales ocurridos en la reforma aludida, en particular los realizados al último párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, en el que se señaló que “la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria”, la Ley Agraria, en sus artículos 134 y 135, señala que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o de comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas.

Por su parte el artículo 136 de dicha ley, contempla como facultades primordiales de la Procuraduría Agraria, las consistentes en: “proporcionar asesoría jurídica en materia agraria; gestionar ante otras instituciones y en nombre de los sujetos agrarios, la obtención de permisos, concesiones, autorizaciones o licencias que se requieran

para la explotación y aprovechamiento de sus recursos naturales; procurar la conciliación entre las partes; denunciar la violación de las leyes agrarias, el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria; representar y asesorar en juicio a los sujetos agrarios; ejercer funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos; estudiar y proponer medidas tendientes a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; así también, funge como garante de legalidad en la observancia de la Ley Agraria (artículo 136)”²².

Al encontrarse vigente el PROCEDE, la Procuraduría Agraria fungió como principal promotor en la ejecución del programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE), prestando la correspondiente asesoría a los núcleos agrarios que se interesaron en la regularización de sus tierras, hasta la expedición de los correspondientes certificados de derechos ejidales y títulos de solares.

Por otra parte, la reforma estableció el funcionamiento del Registro Agrario Nacional como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyo Reglamento Interior publicado el 11 de agosto de 1992, le otorgó autonomía técnica, administrativa y presupuestal, con el objetivo de controlar la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria; asimismo, contenido en la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el 11 de julio de 1995, añadiéndole funciones de asistencia técnica y catastral en los diversos procedimientos del ordenamiento de la propiedad rural, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

²² GALLARDO ZUÑIGA, Rubén. Op. Cit. p. 88 y 90.

Asimismo, el nuevo precepto constitucional en materia agraria declaró de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, se hallaren pendientes o se suscitaran entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, señalando que para tales efectos y en general para la administración de justicia agraria, la ley instituiría tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores; consecuentemente, se crearon los tribunales agrarios, como tribunales federales autónomos y con plena jurisdicción, con lo cual terminaron las facultades jurisdiccionales atribuidas al Ejecutivo Federal.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estos son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en lo concerniente a la administración de justicia en todo el territorio nacional, está compuesto de un Tribunal Superior Agrario, integrado por cinco magistrados numerarios de los cuales uno lo preside y es nombrado por el pleno del propio tribunal y por los tribunales unitarios agrarios, los cuales se encuentran a cargo de un magistrado numerario²³; no obstante, se refiere que dichos Tribunales deberán ser incorporados al Poder Judicial de la Federación a fin de poder garantizar el profesionalismo y capacidad en la impartición de justicia agraria.

3.6. COMENTARIOS FINALES AL TERCER CAPITULO.

Sin duda alguna, las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 fueron determinantes en la nueva etapa de la propiedad rural, al modificarse figuras

²³ MONTFORT RAMÍREZ, Gerardo. *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*. Cárdenas editor Distribuidor. 2000. p. 279.

que habían tenido vigencia durante muchos años, mismas que mantuvieron en aparente calma social al sector agrario.

Oficialmente, las variaciones jurídicas se presentaron como una readaptación de la reforma agraria a los nuevos requerimientos de la realidad nacional e internacional, sustentándose en el hecho de que la justicia social, debe incorporar criterios de eficiencia y modernización de la estructura productiva del campo, con lo cual aparentemente pone en fase de conclusión el sistema de tenencia de la tierra que era una mezcla de derechos de propiedad privada individual y colectiva.

Previo a las reformas, se consideró que en el ejido se habían venido dando prácticas ilegales como la renta de parcelas, distintas formas de aparcería y mediería, cesión y transmisión de derechos, por lo que los campesinos se encontraban en una situación de indefensión, al no existir autoridad a quien recurrir, por tratarse de prácticas ilegales, con el riesgo de ser suspendidos en sus derechos agrarios, incluyendo la pérdida de la parcela; además de sufrir la injerencia del gobierno en todas las actividades del ejido, lo que significó obstáculos para su desarrollo.

Las reformas determinaron la cancelación del reparto agrario, justificándolo con la modernización, justicia y libertad en la propiedad y producción del campo.

Indudablemente, se considera que la reforma modificó de fondo el régimen de propiedad rural, al eliminar la obligación del Estado a dotar de tierras a los núcleos que así lo solicitaran, así también, al reconocer personalidad jurídica y patrimonio propios al ejido y la comunidad, se consolidó su autonomía, lo cual modificó sustancialmente la forma socio-jurídica en las relaciones tanto al interior del ejido como hacia el exterior con el Estado y terceros.

La reforma mantuvo los límites de la pequeña propiedad con el objeto de controlar el latifundismo, lo cual se considera acertado, asimismo resulta acertado el que se reconozcan las mejoras realizadas a la propiedad, sin que esto ocasione la venta de los excedentes, cuando estas por dichas mejoras, rebasen el límite establecido en la ley.

El reconocimiento de la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la autonomía otorgada al RAN y el establecimiento de los Tribunales Agrarios, marcaron una nueva institucionalidad en el medio rural, toda vez que finalmente se cumplió el anhelo de los campesinos revolucionarios que originaron el movimiento de 1910, al consolidarse finalmente a más de 80 años, los principios de impartición de justicia, al establecerse que la Procuraduría Agraria ejerciera funciones de servicio social, representando, asesorando y apoyando a los sujetos agrarios, con lo que se pretende un mejor sentido de aplicación de la justicia; no obstante, se agrega que el caso de los Tribunales Agrarios deberán ser incorporados al Poder Judicial, para lograr una debida profesionalización en los encargados de la impartición de la justicia.

Por su parte, el ejido fue el régimen de propiedad que mayores cambios resintió, encontrándose entre los más trascendentes, por influir en el desarrollo social de la propiedad rural en el país, la ya mencionada terminación del reparto agrario; el reconocimiento de autonomía otorgado a los ejidatarios y comuneros en la toma de decisiones, a través de su máximo órgano de autoridad, la asamblea, así como la facultad para poder asociarse entre sí, con el Estado y con terceros.

Resulta además trascendente el que la actual legislación permite que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre su parcela, previo cumplimiento con la normatividad establecida, en tanto que resultan inalienables, inembargables e imprescriptibles las tierras de uso común, la unidad productiva par el desarrollo

integral de la juventud, la unidad agrícola industrial de la mujer y la parcela escolar; excepto en el caso de que las tierras de uso común sean objeto de contrato de asociación o aprovechamiento que implique su uso.

Asimismo, se considera que la autonomía en el funcionamiento de los ejidos permite a estos incorporar de manera legal las costumbres que conforme a su ubicación territorial e idiosincrasia consideran factible, con lo que se abre el camino a un desarrollo con sustento legal, debido sobre todo a la gran variedad de comunidades indígenas en nuestro país.

Respecto a la transmisión de los derechos agrarios como una forma de continuidad en el régimen de propiedad rural, se considera acertado el que la ley contempla la sucesión, sin que implique la división de estos derechos, no obstante, se reitera que dicha circunstancia debe quedar determinada de manera más clara en la ley; además de argüirse que la ley, de manera errónea otorga al titular de derechos agrarios la posibilidad de poder heredar a cualquier persona, eliminando como requisito para tal efecto la dependencia económica, lo que influye en la posible terminación en la continuidad de la explotación de la parcela y su posible desincorporación del régimen agrario, con lo que se prevé que paulatinamente se irá reduciendo la extensión destinada a ese sector, por lo que se propone la instauración de la protección constitucional, a fin de reconocer la exclusividad del uso agropecuario de las tierras destinadas al efecto de manera sustentable.

Así también, resultó de relevante importancia la instauración del PROCEDE, que alcanzó un gran avance en el otorgamiento de los certificados de derechos agrarios y títulos de solares, con lo que se da mayor certeza y seguridad jurídica a los sujetos agrarios.

En resumen, con las reformas realizadas, jurídicamente se persiguieron los siguientes objetivos:

- Proveer certidumbre a las distintas formas jurídicas de la tenencia de la tierra a través de la conclusión del reparto agrario y de la regularización de la titularidad de los sujetos agrarios.
- Suprimir el paternalismo estatal, otorgando a los núcleos la capacidad de decisión respecto de su organización interna y productiva
- Propiciar la organización de la propiedad rural en unidades productivas, mediante la constitución de nuevas figuras asociativas entre los agentes del medio rural.
- Dinamizar el mercado de los recursos agrarios, permitiendo las transacciones jurídicas.
- Incentivar la inversión privada a fin de capitalizar al campo, a través de la certidumbre jurídica y el establecimiento de una regulación restrictiva, ya no prohibitiva a través de la participación de las sociedades mercantiles con fines de producción agrícola.

En tanto que podemos mencionar que entre los cambios institucionales más notables a partir de la Constitución y la Ley Agraria, fueron los siguientes:

- Se concluye el reparto agrario.
- Se permiten los contratos de renta, aparcería, asociación y compraventa de parcelas ejidales.
- Autoriza a las sociedades civiles o mercantiles la adquisición de tierras para uso agropecuario, fijándose en 25 veces el monto autorizado para la pequeña propiedad.

- Permite la desaparición del núcleo ejidal y la adopción del dominio pleno (figura de propiedad privada) con el consentimiento de la mayoría de la Asamblea Ejidal.
- Se sustituye el sistema de afectaciones por el de fraccionamiento de excedentes.
- Se crean los Tribunales Agrarios.
- Se otorga autonomía y patrimonio propio a la Procuraduría Agraria, a fin de capacitar y brindar asesoría a los sujetos agrarios en el conocimiento de sus derechos agrarios, así como para la regularización de la tenencia de la tierra de estos.
- Se desconcentra el Registro Agrario Nacional, a fin de otorgarle autonomía y así operar de manera más eficiente la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, con lo que los sujetos agrarios cuentan con seguridad y certeza jurídica respecto de sus parcelas y derechos.

Concluyéndose que el concepto redistributivo origen de la etapa revolucionaria contemplado en la Reforma Agraria desapareció para dar paso a una política de capitalización del campo así como el otorgamiento de certeza jurídica en la propiedad de los sujetos agrarios.

CAPITULO CUARTO.

3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA PROPIEDAD CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 4.1. Análisis de las reformas al artículo 27 Constitucional.
- 4.2. Consecuencias jurídicas y sociales.
- 4.3. Derechos indígenas en el desarrollo rural.
- 4.4. Influencia del Tratado de Libre Comercio en la Propiedad Rural.
- 4.5. Balance general de la propiedad rural en la actualidad.
- 4.6. Propuestas de reformas.
- 4.7. Comentarios finales al Capitulo Cuarto.

4.1. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Con la reforma al artículo 27 de la Constitución, se cancelaron más de setenta años de compromiso oficial en el reparto de tierras hacia los campesinos; reformas que fueron una adaptación legal de la Ley Agraria a los nuevos tiempos de integración geopolítica y económica con Norteamérica (a través del TLC y de otros mecanismos) promovidos por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Dichas reformas, jurídica y socialmente tuvieron dos objetivos principales:

- 1.- Dinamizar el sector social conformado por ejidos y comunidades (en su mayoría indígenas), permitiendo que sus propiedades se introdujeran al mercado de tierras, a través del otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra y con la conclusión del reparto agrario, así como terminar con la obligación del Estado a proporcionar de tierras a quienes carecieran de ella, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de encaminar su actuación al desarrollo del sector agrario.
- 2.- Alentar el auge y desarrollo de las propiedades privadas, permitiendo la obtención de dichas propiedades por las sociedades mercantiles, ampliándose en consecuencia, los límites en el tamaño de las propiedades, con lo cual se dio paso a un nuevo tipo de propietario: **las sociedades mercantiles privadas**, encaminando de esta manera, el flujo de tierras, del sector social al sector privado.

4.2. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Contrario al ideal jurídico sostenido por el artículo 27 constitucional que ordena la protección de la propiedad ejidal y comunal, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas, la Ley Agraria permite la desincorporación de la propiedad ejidal a privada, con lo cual se estima que una vez regulado bajo el régimen de derecho civil, la propiedad originalmente destinada a actividades agrícolas, tenderá a modificarse; resultando contradictorios dichos conceptos.

Antes de la reforma constitucional de enero de 1992, el establecimiento de los límites a la pequeña propiedad, tuvieron como objeto el que la pequeña propiedad resultara inafectable en los expedientes de dotación; actualmente, dicha definición de extensión, encuentra sustento en el control en la detentación de las porciones de tierra que cada individuo puede ostentar, con el objeto de evitar los latifundios, que constitucionalmente se encuentran prohibidos.

Por otra parte, en relación a la seguridad y certeza jurídica, que habría de otorgarse a la propiedad de los sujetos agrarios, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se aduce que como consecuencia de la emisión de los títulos y certificados de derechos agrarios referidos, podemos observar que estos han motivado y permitido a los ejidatarios, la realización de diversos contratos, lo que ocasiona que estos otorguen en mayor proporción sus tierras en renta para trabajarlas, tengan mayor acceso a créditos que requieren de la tierra como garantía, así como un mayor acceso a créditos institucionales, no obstante, estos no han sido capaces de implementar mejorías en sus tierras haciendo uso de dichos créditos, en virtud de no encontrarse capacitados para desarrollar técnicas nuevas de explotación rural.

En efecto, como consecuencia de lo anterior, aunado a la libertad que la actual legislación otorga a los ejidatarios para poder enajenar sus parcelas ejidales, se refiere que actualmente se esta propiciando la venta de dichas parcelas en un numero relativamente alto, sobre todo en zonas metropolitanas, toda vez que al no estar capacitados los sujetos agrarios para implementar nuevos métodos de producción, además de que la apertura de las tierras que anteriormente eran inalienables, determinó un aumento en el precio de dichas tierras, por lo que los ejidatarios en su mayoría, están optando por la venta de sus parcelas, con las consecuencias negativas para los ejidatarios enajenantes, quienes en su mayoría sufren de penuria económica, aunado a la ignorancia o incultura en que se ven inmersos, situación reflejada en el hecho de que estos no venden sus tierras al precio justo, permitiendo a los ejidatarios con capacidad económica solvente, así como a los particulares no ligados al campo a adquirir dichas tierras a un costo por debajo de su precio real, situación que refuerza el poder económico de los cacicazgos locales.

Aunado a lo anterior, al encontrarse la parcela ejidal con la posibilidad de ser enajenada y convertida a propiedad privada plena, se corre el riesgo de que esta pueda ser adquirida por personas o sociedades extrañas al núcleo correspondiente, en tanto que las tierras comunales pueden otorgarse en garantía, lo cual se traduce en una desaparición paulatina de los núcleos agrarios y consecuentemente, en una disminución de la propiedad activa destinada al uso agrícola.

De la misma manera, al perder la parcela ejidal su carácter de inembargable y permitir que el usufructo de esta pueda ser otorgado en garantía de un crédito u obligación diversa, se corre el riesgo de que el ejidatario pueda ser privado de su fuente de empleo e ingresos familiares durante un lapso determinado; aunado a lo cual, el acreedor podría adjudicarse la propiedad a través del mecanismo de la cesión de derechos.

Por lo que se refiere al patrimonio ancestral de los comuneros indígenas, este también puede ser enajenado a través de la cesión de los derechos individuales sobre las parcelas agrícolas, así como sobre los terrenos de uso común que han quedado individualizados en la nueva reglamentación agraria, con las similares consecuencias mencionadas en párrafos anteriores aplicables a la propiedad ejidal.

Por otra parte, en relación a la facultad que la actual legislación otorga a los sujetos agrarios de transmitir el dominio de las tierras ejidales y comunales a sociedades mercantiles, se abre la posibilidad a estas últimas de adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos, en virtud de que al tener los inversionistas (sociedades mercantiles) el mayor porcentaje de acciones, pueden tomar determinaciones como la de hipotecar los bienes de las sociedades y en el caso de concurso mercantil, si bien es cierto que el ejidatario tiene derecho preferencial respecto de la adjudicación de la parcela, cierto es también que en el caso de no contar con los recursos económicos suficientes, corre el latente riesgo de perder su propiedad.

Además, a cambio de sus aportaciones reales, las comunidades agrarias reciben acciones, las cuales no presentan el carácter de inalienables, por lo que a través de esta figura, la propiedad comunal puede ser traslativa de dominio.

En relación a la legalización del arrendamiento de las tierras ejidales, la consecuencia social se caracteriza por el hecho de que al resultar contratos que carecen de límites de tiempo, estos pueden llegar a convertirse en ventas simuladas de parcelas, lo que está acarreado nuevamente la concentración de las tierras, a lo que se agrega la degradación ecológica de los recursos ejidales, en virtud de que la Ley Agraria no contiene preceptos que garanticen la explotación sustentable.

Asimismo, la actual legislación provoca la desprotección de la familia, favoreciendo el interés privado de los sucesores, al facultar al heredero a nombrar a cualquier persona para sucederlo, sin que exista la obligación de este a proveer de alimentos a la familia o personas que hubieren dependido económicamente del ejidatario fallecido, contrariamente a lo establecido en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, que en cierta manera garantizaba el resguardo del patrimonio familiar y ayudaba a la continuidad de las actividades agrarias.

Una ventaja determinada por la nueva legislación agraria a favor de los propietarios ganaderos consiste en que se les permite cambiar el uso de suelo de ganadero a forestal sin necesidad de sujetarse a los límites de la nueva propiedad forestal y también a cambiar el uso del suelo de una fracción de sus propiedades ganaderas al uso agrícola, siempre que no rebase los límites individuales de la pequeña propiedad.

Sin lugar a dudas, las personas que conforman el ámbito rural eran y continúan siendo en su mayoría incultos, en ocasiones por la falta misma de instituciones que impartan la educación básica, inclusive; lo cual desproporciona una capacitación y preparación que en un momento determinado deberían de tener y hacer que no se tenga el talento necesario para manejar o administrar los bienes, propiedad de los sujetos agrarios, aún respecto de sus derechos más esenciales.

Actualmente la propiedad ejidal sin certificados se encuentra en situaciones diferentes, tanto de seguridad como de derechos de transacción, respecto de las tierras con certificados de derechos agrarios y la pequeña propiedad; en efecto, así tenemos que las tierras ejidales sin certificado tienen limitados sus derechos de transacción, puesto que no tienen un título que facilite y dé transparencia a los contratos, por lo que la seguridad en la propiedad no es plena dado que los derechos

no están asignados y reconocidos a los individuos, lo que dificulta la aplicación de la ley entre los sujetos agrarios, así como la aplicación de una justicia expedita; sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la creación de los tribunales agrarios, así como la reforma de que fue objeto la Procuraduría Agraria, han sido un paso importante para llevar seguridad y certeza jurídica al campo.

De lo anterior se desprende la gran importancia que reviste en la actualidad para la promoción, tutela y aseguramiento de los derechos de los sujetos agrarios las funciones ejercidas por la Procuraduría Agraria, las que serán sin lugar a dudas, de primordial jerarquía, al tener que asesorar a todos los campesinos en los embates de la propiedad privada del sistema mercantilista e incluso de la inversión extranjera directa, para aprovechar debidamente la tierra y lograr de esta manera los avances deseados en beneficio de dichos inversionistas, lo cual compromete mucho las posibilidades de crecimiento del país, toda vez que si actualmente, la producción alimenticia se encuentra en manos de extranjeros, hay que agregarle que la nueva legislación permite la venta total de las parcelas ejidales.

Por lo anterior, reitero el papel importante que la Procuraduría Agraria tiene al encontrarse destinada a proporcionar asesoría a los sujetos agrarios, con el fin de lograr la seguridad jurídica que la nueva legislación ha querido otorgar a dichos sujetos, conforme a las facultades otorgadas por el Reglamento interior de dicha institución contempladas en el artículo 4° del Reglamento Interior de dicha Procuraduría, al convertirse en el asesor directo de todos los campesinos, sean comuneros, ejidatarios, o se encuentren en cualquier otra situación explotando la tierra.

Actualmente podemos evaluar que la cultura, la convivencia y el desarrollo del mundo ejidal y comunal nos enseña que estos no están preparados para competir con

las grandes tecnologías, por lo cual se ven sin otra salida que vender sus tierras a la sociedad mercantil, por lo que considero que la nueva legislación, se encuentra dirigida a la pérdida de la propiedad de las tierras que poseen los ejidatarios y comuneros.

Las reformas realizadas, al tener como consecuencia que los ejidatarios y comuneros vayan vendiendo sus tierras, ya ni siquiera a productores rurales a gran escala, sino a propietarios que ambicionan su acaparamiento, aún y cuando se encuentren sin cultivar, aunado a la descapitalización del agro mexicano, está presentando un panorama en el cual, los sujetos agrarios, sin tener nada más que hacer en sus lugares de origen o de asentamiento, al no tener una forma de ganar dinero para satisfacer sus necesidades, ni contar con los conocimientos suficientes, tienen que emigrar a otros lugares en donde puedan obtener ingresos, por lo que actualmente hemos visto como muchos de ellos, se trasladan a las grandes ciudades o tratan de cruzar la frontera, acarreando el fin de la vida de los núcleos de población ejidal y comunal, con la diferencia de que ahora, con la venta de la propiedad ya no tiene sentido regresar a los núcleos de población, ya que nada les pertenece.

Consecuentemente, las comunidades y ejidos, al tratar actualmente con iniciativa privada y capital extranjero, tienen que acelerar su desarrollo, especialmente el cultural, lo que hace necesario, como ya habíamos dicho, la intervención de la Procuraduría Agraria en todos y cada uno de los actos jurídicos que deban de realizarse respecto de las tierras en explotación.

Como ejemplos diversos de desarrollo tenemos a los Estados Unidos de América, quienes en su gran mayoría conocen sus derechos y que los han hecho valer a través de la unión del pueblo, por lo que sus conocimientos técnicos y la producción de bienes naturales, es elevada gracias a la situación cultural existente en ese país.

También podemos observar como en Europa, la cultura evidentemente desarrollada, hace que los seres humanos, puedan tener la noción completa de una mejor organización social, que les permita una convivencia de mayor complejidad.

En los países orientales como Japón y China, en donde la cultura es uno de los factores prioritarios para la sociedad, se muestra evidentemente una hegemonía en todos los sectores de su economía.

Por lo anterior, se considera de vital importancia la implementación de un programa efectivo de impartición de educación en todas las zonas rurales del país, a fin de iniciar un desarrollo sustentable en dicho sector.

4.3. DERECHOS INDÍGENAS EN EL DESARROLLO RURAL.

No podemos dejar de referirnos al tema de los indígenas en relación con la tierra, toda vez que estos representan una gran diversidad de carácter étnico en nuestro país, aunado que en su gran mayoría, dicho grupo social se encuentra ligado a la propiedad rural.

Adquiere una marcada importancia el análisis de este tema, en virtud de que los núcleos agrarios con población indígena son dueños del 21.9% de la superficie de tierra que se encuentra en manos de ejidos y comunidades, además de que estos detentan poco mas de la mitad de selvas en el país, lo que muestra una mayor importancia de la población indígena como propietaria de tierra.

En los municipios indígenas encontramos los diferentes regímenes de tenencia de la tierra, siendo la propiedad privada en mayor proporción que la comunal y superada únicamente por la propiedad ejidal como consecuencia del reparto agrario.

Asimismo, encontramos que la mayoría de los núcleos agrarios con población indígena se localizan en áreas rurales, apartados de los grandes centros urbanos, careciendo de servicios y de vías de comunicación, ubicando a los asentamientos irregulares como muestra de algunos problemas periurbanos que se ubican en un 21% de los núcleos agrarios con población indígena.

Por otra parte, cerca de nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural sin que se pueda describir su calidad, sin embargo, estos recursos componen una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios indígenas.

Finalmente se refiere que del total de núcleos agrarios integrado por indígenas, a enero del 2002 se había certificado el 52.2%, por lo que determinamos que ha sido mayor el avance nacional que el registrado en los núcleos indígenas, en el cual se presenta un mayor rezago en la regularización de sus ejidos y comunidades.¹

La coyuntura creada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, se consideró como una oportunidad para los pueblos indígenas de interactuar en el proceso de desarrollo político, social y cultural de nuestro país, lo que trasciende en el presente análisis, toda vez que en nuestro país existe una gran diversidad étnica y cultural.

¹ ROBLES BERLANGA, Héctor M. y COCHEIRO BORQUEZ Luciano. *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*. CONACULTA , p. 96

A raíz de la irrupción del EZLN en la vida nacional, se han abierto espacios y creado ambientes necesarios para que los indígenas, a través de organizaciones, comunidades, líderes y representantes, expongan sus demandas, como consecuencia del levantamiento, los pueblos indígenas del sureste hicieron patente diversos reclamos, entre los cuales pugaban por los derechos de los pueblos indígenas.

Consecuencia de las presiones ejercidas por el grupo rebelde, así como por diversas organizaciones nacionales e internacionales, el 14 de junio del año 2001², se publicó el decreto de reforma constitucional, por el que se modificaron varios de los artículos de nuestra Carta Magna, a fin de incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas.

Dichas reformas describen a las comunidades indígenas como aquellos que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En relación con el derecho a la tierra y los recursos naturales, la fracción VI del artículo 2 Constitucional, expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a “acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia”.³

La disposición referida contiene un derecho consistente en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que existan en los lugares que habitan y ocupan las comunidades indígenas, con las condiciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y las restricciones correspondientes a las áreas estratégicas.

² Diario Oficial de la Federación, 14 de Agosto de 2001.

³ LÓPEZ BARCENAS, Francisco. *Autonomía y Derechos Indígenas en México*. Ediciones Coyoacán, Segunda Edición, p.123.

Lo anterior se define como un reconocimiento ya garantizado en otro precepto constitucional, el cual otorga facultades a las constituciones de los estados de la República, para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, lo que hace aun mas complicado la determinación y el respeto a los derechos y propiedad de los pueblos indígenas.

4.4 INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA PROPIEDAD RURAL.

Además de los factores internos que hacían pensar en una reforma agraria integral, la suscitada en 1992, fue determinada de manera muy importante por la política neoliberal, sustentada por la administración del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, que se reflejó en la apertura comercial de nuestro país a través de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, cuya primera consecuencia en detrimento del sector rural detonó en la privatización del gigantesco aparato regulador de la producción y del consumo de granos básicos estructurado en torno a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En efecto, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno no solamente hizo suyas las demandas ideológicas generales que el sector empresarial agrícola y ganadero había venido sosteniendo desde años atrás que se reducía a pedir el cambio de algunos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria entonces vigente para permitir el arrendamiento de tierras ejidales, sino que las llevó como ya ha sido analizado, mucho más lejos, al ampliar su proyecto de transformación del régimen de propiedad social al llevarlo a su privatización abierta.

También en lo que concierne a la apertura comercial, la postura oficial fue unilateral, drástica, nada gradual y moderada, cuestión que se puso de manifiesto cuando Eduardo Bours, propietario de Bachoco, el emporio avícola más importante del país, político muy cercano a Salinas de Gortari, fue electo presidente del Consejo Nacional Agropecuario en 1992, durante el proceso de negociación del TLCAN, lo que redundó en un apoyo incondicional a su proyecto de reformas a fin de lograr la adecuación de la normatividad agraria a los compromisos sostenidos con la posible firma del Tratado.

La apertura comercial previa y posterior al Tratado de Libre Comercio de América del Norte de México con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el cual entró en vigor en enero de 1994, la desregulación económica y, en general, la política económica adoptada, golpeó con severidad a importantes fracciones de empresarios que habían crecido al amparo del proteccionismo arancelario.

En consecuencia, los empresarios tuvieron más posibilidades de opinar que el sector social en el proceso de negociación del Tratado. El sector social-campesino de pequeños propietarios sólo estuvo representado en una fase muy tardía por una pequeña comitiva del Congreso Agropecuario Permanente (CAP), organismo que salía sumamente debilitado y desgastado del proceso de modificaciones a la legislación agraria, por su parte, el sector privado empresarial estuvo representado principalmente por el CNA, que incluso virtualmente desplazó a la Comisión Nacional Ganadera (CNG) de la representación de importantes grupos de ganaderos, al presentar muchas de las propuestas de este sector.

Haciendo una evaluación general, la negociación fue desfavorable para los productores de granos básicos como el maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya y cebada, donde se ubican la mayoría de los productores campesinos y muchos empresariales,

en virtud de que la total apertura después de un plazo de desgravación máximo de quince años para el maíz y otros contados productos considerados más “sensibles” y de diez años para los demás productos, ha tenido resultados alarmantes para el campo y ha significado la ruina de importantes segmentos de sujetos y empresarios agrícolas; asimismo, la ganadería, ha sido también un sector eminentemente perdedor, al permitir la nueva legislación agraria que las sociedades mercantiles por acciones incursionaran directamente en la producción primaria y pudieran ser propietarias de tierras, en una extensión bastante importante, por lo que los grandes grupos agroindustriales y las corporaciones nacionales y extranjeras importadoras de granos se convirtieron en los agentes sociales centrales del proceso de desarrollo agropecuario del país; es así que empresas como Cargill, Continental, Dreyfus, Archer Daniela Midland, Maseca, Minsa y Arancia pasaron a controlar buena parte del mercado de granos básicos, cuyo mercado antes del proceso neoliberal, a pesar de que presentaba múltiples deficiencias y no necesariamente generaba el bienestar económico y social esperados, por lo menos estaba en buena medida en manos de productores campesinos y empresarios familiares.

Durante las negociaciones del TLCAN, los grupos mexicanos que adquirieron la industria productora de nixtamal y buena parte de la infraestructura de acopio y comercializadora de la gigantesca empresa paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) establecieron relaciones con las grandes corporaciones estadounidenses productoras de granos, interesadas en exportar maíz, frijol y otros cereales.⁴

No obstante que al momento de negociarse el TLCAN, se refirió que la apertura comercial convertiría las parcelas ineficientes en altamente productivas y comerciales,

⁴ CHAPELA, Gonzalo, *Tesis Doctoral en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras*. Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, México, 1998.

que los campesinos que no pudieran exportar serían absorbidos como mano de obra, así como que el Tratado sería sensible ante los granos básicos mexicanos otorgándoles periodos de protección de hasta 15 años, en los cuales habrían cuotas de importación estrictas, con tarifas arancelarias para excedentes sobre esas cuotas y consecuentemente que los alimentos serían más baratos para los mexicanos; con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la orientación neoliberal se profundizó, sólo que ahora se desarrolló en un contexto de mayor austeridad presupuestal motivada por la crisis devaluatoria de la moneda de diciembre de 1994, lo que continuó con la privatización de los pocos activos que quedaban de la CONASUPO, aplicando una política sustentada en la importación libre de arancel de productos básicos en cantidades que superaban las cuotas acordadas en el TLCAN, importación que fue permitida, en el caso de ciertos productos como frijol y soya, justo en el momento en el que daba inicio su cosecha, lo que motivó que los productores nacionales afectados tuviesen que almacenar miles de toneladas ante la imposibilidad de competir con las corporaciones agroindustriales.

La justificación de las autoridades de la Secretaría de Agricultura para permitir tales importaciones era que se abarataban los precios de los productos básicos de consumo humano y animal y se forzaba a los productores nacionales a ser más competitivos.

En la actualidad, aún no existen suficientes estudios regionales que permitan hacer una evaluación detallada del impacto de las reformas neoliberales en la propiedad rural, sin embargo, no deja de ser evidente el deterioro de la producción agropecuaria y de la balanza comercial agropecuaria, el aumento de la pobreza y de los niveles del deterioro ambiental, la ruina de numerosas unidades campesinas y de importantes segmentos de pequeños y medianos empresarios familiares, la creciente migración hacia los Estados Unidos, la disminución de la población de hombres jóvenes y adultos, en fin, el desgarramiento del tejido social rural.

A partir de los estudios disponibles y de la información que existe, no es fácil encontrar patrones generales, ya que las modalidades de operación de las sociedades rurales dedicadas a la industria en dicho sector cambian mucho en función de las características y necesidades de cada cultivo o producto y de la diversidad de condiciones naturales, políticas, económicas y sociales prevalecientes en las distintas regiones.

Los trabajos de fines de los setentas y principios de los ochentas publicados sobre la producción a gran escala en el sector rural se centraban en saber si los negocios dedicados a la producción agrícola estaban o no interesados en el control directo de la tierra y si ello significaría el desplazamiento de los campesinos que las ocupaban, así tenemos que diversos autores concluyeron que la tendencia dominante consistía, no en despojar a los productores y ocupar sus tierras sino en “subsumir a los productores de manera global y desde afuera”⁵; según Gustavo Esteva, uno de los mecanismos para lograr esta subsunción eran las cada vez más extendidas relaciones de agricultura por contrato; otros autores de la misma época como Jesús Morett (1987), desarrollaron el concepto de la inversión de capital privado con productores rurales, lo cual consistió en un tipo de asociación, que incluía un financiamiento parcial y a veces completo de la producción, desde la siembra o plantación hasta la cosecha, que significaba la “imposición” a los pequeños productores de un determinado paquete tecnológico que servía no sólo para asegurar el abasto oportuno de la materia prima agrícola, sino también un producto con los niveles de calidad y las características específicas que los distribuidores necesitaban.

⁵ ESTEVA, Gustavo. *La economía campesina actual como opción de desarrollo*. Investigación Económica. Revista N° 147, enero-marzo, México, 1979. p.237.

Analizando la situación actual de lo que está ocurriendo en la producción de maíz, donde las empresas Maseca y Minsa adquirieron de la CONASUPO un buen número de bodegas y sobre todo las instalaciones industriales para producir harina de maíz, se puede notar el escaso interés en poseer tierras de parte de las grandes corporaciones, lo anterior en virtud de que las harineras prefieren poder optar por abastecerse en el mercado libre interno o en el internacional a su conveniencia y en el momento preciso, razón por la cual tampoco se interesan en rentar o comprar tierras para producir en forma directa.

Por su parte, respecto de la producción de cebada, a los grandes compradores, particularmente la industria cervecera, tampoco les interesa adquirir la tierra, toda vez que ello representaría un gran gasto y no sería más que un estorbo, ya que prefieren diversificar sus compras en el mercado interno y en el internacional, dependiendo de la disponibilidad del grano y el precio vigente, toda vez que si bien se mantiene una forma de agricultura por contrato, ésta se restringe a lo mínimo necesario para asegurar el abasto del producto, ya que solamente se limita a vender la semilla a crédito, sin interferir mayormente en los procesos productivos de los productores contratados; no obstante lo anterior, nada garantiza que las condiciones actuales no cambien y eventualmente a los negocios distribuidores les resulte útil en el futuro adoptar nuevamente alguna modalidad de agricultura por contrato para asegurar el abasto de sus fábricas, así como para evitar tener compromisos contractuales, lo cual depende de la disponibilidad y el precio en los mercados nacional e internacional,

En efecto, en el ramo hortofrutícola, tal como sucede en los granos básicos, en el área de productos enlatados, las grandes corporaciones más globalizadas, como la Campbel y Del Monte, tampoco rentan ni compran tierras, sino que prefieren abastecerse en el mercado libre o, en última instancia, recurrir a la agricultura por contrato.

Asimismo, han surgido en el panorama agropecuario nuevas industrias agrícolas nacionales medianas conformadas tanto por propietarios privados como por grandes ejidatarios y grandes agricultores individuales que se han expandido enormemente como consecuencia de las reformas a la tenencia de la tierra y la apertura comercial, las cuales han empezado ya sea a comprar tierras en cada vez mayores proporciones o por lo menos a arrendar tierras de antiguos empresarios familiares o de pequeños y medianos ejidatarios empobrecidos, que no las pueden trabajar ellos mismos por carecer de recursos o porque han emigrado a los Estados Unidos, quienes producen sobre todo productos frescos que venden en el mercado nacional (ya sea para su venta al público o a las empresas globalizadas) y sobre todo los exportan hacia los Estados Unidos.

El que se opte por la alternativa de no comprar ni rentar tierras para trabajarlas en forma directa, puede obedecer a que se trata de productos hortofrutícolas que no requieren de una gran sofisticación tecnológica y que se pueden adquirir en el mercado libre, o bien por medio de asegurar de antemano su abasto a través de algún tipo de contrato poco vinculante, pero también cabe la posibilidad de que las grandes empresas pudiesen abaratar sus costos ocupándose directamente de la fase agrícola, aunque debido a diversos factores no quieren o no han adquirido suficiente confianza como para proceder en esta dirección, ya que es preferible, desde el punto de vista de las grandes empresas, particularmente las extranjeras, comprar el producto en el mercado que ensuciarse las manos en la fase agrícola, en virtud de que a algunas empresas no les gusta la idea de tener que lidiar con todo lo que implica conducir un proceso productivo, desde la realización de las actividades culturales hasta la responsabilidad de las relaciones laborales, por lo que prefieran que sean los pequeños productores, con los que se relacionan por contrato, quienes se responsabilicen de las

relaciones laborales, ya que así evitan convertirse en empleadoras de jornaleros en condiciones laborales precarias.

No obstante, según datos obtenidos por Gustavo Castro Soto (Investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria),⁶ en la actualidad el campo emplea el 22% de la fuerza laboral del país, asimismo, refiere que el maíz ocupa el 60% de las tierras cultivadas, así como de toda la producción agrícola.

Con la entrada en vigor del TLCAN, se supuso que éste protegería a dicho cultivo, entre otros considerados “sensibles”; lo cual resultó falso, toda vez que como ya fue referido, a los dos años de su entrada en vigor, el gobierno mexicano decidió unilateralmente no cobrar aranceles que conforme a dicho Tratado, tenía derecho a cobrar, permitiendo así que los grandes empresarios mexicanos MASECA y MINSA, tuvieron acceso a grandes cantidades de maíz extranjero barato, principalmente por los subsidios que otorga el gobierno de EEUU a sus productores, con lo cual dichas empresas se colocaron entre la pequeña élite de ganadores del Tratado, elaborando harina de maíz más barato, en tanto que el precio de la tortilla producido con maíz nacional subía por la eliminación de subsidios del gobierno mexicano al consumo.

En consecuencia, los grandes perdedores resultaron ser los millones de productores campesinos de maíz del país.

El abandono del campo mexicano contrasta con la protección que el gobierno estadounidense otorga a los productores del campo en ese país y en particular a las empresas exportadoras, lo que ha dado como resultado que las exportaciones de maíz de EEUU a México, haya crecido 3 veces desde la vigencia del Tratado, acaparando el 33% del mercado nacional; situación semejante producida en el resto de productos

⁶ www.adital.org.br

del país, dando como resultado el desplazamiento de productores nacionales, el aumento en el desempleo, la desaparición de la soberanía alimentaria y la destrucción de una importante parte de la infraestructura del país.

4.5. BALANCE GENERAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN LA ACTUALIDAD.

El primero de los ejes de la política agraria de la pasada administración fue el ordenamiento de la propiedad rural, que concluyó en el año 2006, el cual tuvo como objetivo principal corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra que se generaron durante el proceso de reparto de tierras.

En efecto, si bien es cierto que la etapa del reparto, en gran parte logró su objetivo, al redistribuir la propiedad de la tierra en el país, también lo es que la misma fue causa de conflictos al interior de los núcleos agrarios y entre estos y otros núcleos o pequeños propietarios, debido a que en ese entonces, la tecnología con que se contaba para llevar a cabo las mediciones y deslindes de predios dotados a los ejidos no era la óptima, surgiendo en diversas ocasiones diferencias sustanciales en la entrega de las tierras dotadas. En consecuencia, el ordenamiento de la propiedad rural dejó como resultado el que los sujetos agrarios cuenten con los medios legales necesarios, para hacer valer sus derechos de manera pacífica y ordenada, lo que a su vez cambiará de manera preponderante el sentimiento de inseguridad jurídica que hoy ahoga a las actividades productivas agropecuarias debido a la falta de inversiones para detonar su desarrollo.

En ese sentido, destaca por su importancia, el que la reforma dio lugar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), programa voluntario y gratuito que consistió en la determinación de la superficie real del núcleo

agrario, de la parcela de cada ejidatario en lo individual, su porcentaje en las tierras de uso común, el asentamiento humano y la regularización de posesionarios, radicando su importancia al proporcionar una base de seguridad jurídica, a fin de concentrarse posteriormente en la producción y crecimiento de los habitantes rurales.

Actualmente **son diversos los problemas que presenta la propiedad rural, como son el excesivo fraccionamiento de la propiedad social, concentración no homogénea de la misma, descapitalización de las unidades agrarias de producción, la escasez de tierra y el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios, entre otros.**

A partir de la reforma constitucional y la promulgación de su ley agraria, las instituciones del Sector Agrario pusieron en marcha diversos programas; al respecto y conforme a datos estadísticos emitidos por el Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control, (SISEC)⁷, al mes de abril de 2006, de un total de 29,942 núcleos agrarios, habían sido certificados 27,554 núcleos, es decir, aproximadamente el 83% del total de núcleos agrarios existentes, por lo que hoy en día, a catorce años de las reformas realizadas al precepto constitucional, encontramos un avance significativo en uno de los principales objetivos de dicha reforma, la seguridad jurídica, a través de la regularización y reconocimiento que de la propiedad rural realicen las autoridades.

Por otra parte, como consecuencia de las reformas y en lo relativo a la adopción del dominio pleno, según datos de la Secretaría de la Reforma Agraria, de un total de 2,669 expedientes integrados solicitantes de la adopción de dominio pleno, al mes de abril del 2007 habían sido concluidos en todos sus trámites 2,546 expedientes, es decir, en casi el total de los expedientes conformados ha sido autorizada la adopción

⁷ www.sra.gob.mx.

del dominio pleno, representando una superficie autorizada del 1.71% del total de la superficie ejidal total; lo que representa una pequeña proporción representativa que se encuentra ubicada en su mayoría en áreas cercanas a las ciudades y poblados; sin embargo, cada vez más ejidatarios pretenden incorporar sus parcelas al régimen de dominio pleno.

Es necesario precisar que uno de los procedimientos básicos del Programa de ordenamiento rural, consistió en acudir a los núcleos agrarios y ordenar la tenencia de la tierra, sin embargo, en algunos casos fue y sigue siendo el detonador de conflictos que no contaban con los elementos para intentar soluciones por medio de la conciliación entre las partes o para entablar un proceso legal, en virtud de la diversificación cultural existente así como del nivel educativo predominantemente bajo de las comunidades rurales, por lo que no podemos establecer un patrón que represente el origen de los conflictos, considerándose necesario acudir al historial de cada caso y detectar la antigüedad de cada conflicto para proceder a su solución.

El 21 de agosto de 1996, la Secretaría de la Reforma Agraria, informó oficialmente la conclusión del rezago agrario, que implicó la integración, estudio y desahogo de 11,367 asuntos que se encontraban en trámite al promulgarse la reforma al artículo 27 constitucional, procediendo a turnar todos los expedientes en estado de resolución a los Tribunales Agrarios para su sentencia definitiva.

Actualmente, a pesar de que el concepto ya no tiene aplicación, a los asuntos que integraban ese rubro, actualmente se les conoce con el nombre de “acciones pendientes”, mismas que tienen que ver básicamente con la dotación o ampliación de tierra, bosques y agua, la creación de nuevos centros de población y restitución, y con el reconocimiento y titulación de bienes comunales, ejecutorias concedidas a núcleos e indemnizaciones; asuntos cuya concentración se detecta en los estados de

Michoacán y Veracruz en un 20% en cada uno y Oaxaca con un 18.6%, cuya suma nos representa el 60% del total de asuntos considerados como rezago agrario a nivel nacional.⁸

En los anteriores estados, encontramos conflictos del orden colectivo, cuyas consecuencias representan tensión social, lo que implica desequilibrio e inestabilidad en las regiones de las entidades referidas.

Asimismo, aún y cuando los grandes empresarios agrícolas se expandieron considerablemente en el contexto de la Reforma Agraria de 1917-1992, en virtud de lo cual podían acaparar más tierras que las permitidas en forma ilegal sin demasiada dificultad, no tenían el camino totalmente allanado para hacer todo lo que les placiera, ni recibían todos los beneficios de la intervención estatal de los que se pensaban acreedores. El proteccionismo arancelario, la intervención estatal regulatoria de los precios de los granos y del mercado de insumos agrícolas y pecuarios, el régimen de propiedad social de la tierra y demás características del estado de bienestar mexicano, establecían una serie de limitantes sobre el accionar de la iniciativa privada dentro de ciertos marcos de responsabilidad social.

Con todo y sus problemas de eficiencia, la intervención estatal dirigida al sector social que existía en el campo (que había sido orientado al control social y político de los sujetos agrarios y no a su desarrollo económico y social), otorgaba precios de garantía que retribuían en alguna medida los bajos precios de los productos, créditos e insumos subsidiados, protección a la tenencia de la tierra, buenas tierras de riego para muchos ejidos en las zonas de agricultura comercial, ciertos derechos y prestaciones para los grupos sociales menos favorecidos, lo cual permitía la subsistencia de la economía

⁸ MONTFORT RAMÍREZ, Gerardo. *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*. Cárdenas editor Distribuidor. 2000. p. 87.

campesina; en tanto que el sector empresarial estaba integrado por un importante segmento de pequeñas y medianas empresas agrícolas y pecuarias familiares volcadas al mercado interno, tanto de propiedad privada como a veces social, que se desempeñaban al lado de grandes empresas también familiares y corporaciones transnacionales.

No es todavía posible evaluar a ciencia cierta lo que ha sucedido con los pequeños y medianos empresarios familiares de la época de la Reforma Agraria mexicana porque no existen datos globales sobre el tema, sin embargo, los indicios existentes demuestran que se ha dado un gran dinamismo en el mercado de tierras desde que se promulgaron las reformas a la legislación agraria, lo que sucede sobre todo en las zonas urbanas donde se había expandido la mancha urbana sobre tierras ejidales, en las zonas costeras de desarrollo turístico, y en las zonas de agricultura comercial, en virtud de que al no existir barreras para la acumulación de tierras privadas y pocas barreras para la acumulación de tierras ejidales, la privatización de la tenencia en el sector ejidal y la concentración de la propiedad, tanto en el sector ejidal como en el privado, han avanzado a pasos agigantados en estos lugares, por lo que probablemente en el futuro, se demuestre que esta clase de propietarios rurales ha disminuido considerablemente, mientras que un reducido número de grandes empresarios vinculados con las grandes corporaciones industriales agrícolas han acaparado, a través de la compra o renta de la tierra, las mejores tierras agrícolas y ganaderas del país, así como se prevé un futuro de abandono de tierras destinadas al cultivo, al no ser redituables comercialmente.

4.6. PROPUESTAS DE REFORMAS.

Como consecuencia de la imprecisión en diversos conceptos contemplados en la nueva normatividad agraria, que ha dado origen a una inexacta explicación de la ley,

debemos considerar la necesidad de reestructurar algunos de ellos, así como la reestructuración de políticas aplicadas en la materia, a fin de que la ley reglamentaria se adecue a los requerimientos y necesidades que demanda la realidad jurídico-social agraria, en razón de que en la realidad, como se ha venido precisando a lo largo de este estudio, encontramos situaciones tanto de hecho como de derecho que no se encuentran plenamente previstas ni precisadas por la ley, o bien se contraponen a los intereses de los sujetos agrarios, lo que impide un despegue en el desarrollo de las comunidades componentes del sector rural y sus integrantes, con lo cual se evitarían numerosos conflictos en las relaciones jurídico-sociales de los sujetos agrarios.

Consecuentemente, en el presente capítulo se contemplan algunas propuestas de modificaciones y adiciones que considero, deben ser realizadas al texto de la Ley Agraria y que se refieren a cuestiones que la propia normatividad no regula, lo hace deficientemente o son inadecuadas a la realidad jurídico-social del campo mexicano:

1. Reconocer en la Ley Agraria (artículo 9º) la personalidad jurídica y patrimonio tanto al ejido como a la comunidad, en concordancia con lo establecido en el párrafo primero del artículo 27 constitucional.
2. Manteniendo las actuales características de la propiedad rural, determinar constitucionalmente que su uso sea eminentemente agropecuario, en base a un desarrollo sustentable que garantice la continuidad agrícola.
3. Devolver las características de inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible a las tierras de uso común de los ejidos y comunidades agrarias, sin excepción alguna a fin de mantener la existencia de dichas instituciones, que forman la estructura básica del sector rural (artículos 74 y 75 de la Ley Agraria).

4. Considerar a la parcela ejidal como patrimonio de familia.
5. Garantizar la protección de los recursos naturales.
6. Determinar de manera específica que en la sucesión, solamente una persona puede ser señalada como sucesor de los derechos ejidales, sean parcelarios o sobre tierras de uso común, evitándose con esto los conflictos post-mortem (artículo 17 de la Ley Agraria); así como garantizar la secuencia en la producción agrícola.
7. Que la lista de sucesores deba ser realizada ante notario público, quien cuenta con los conocimientos jurídicos necesarios para la inscripción de ésta en los libros y registros utilizados en la materia.
8. Que la libertad con la que cuentan los ejidatarios para designar libremente a su sucesor, sea sujeta a la condición de dependencia económica, para garantizar la continuidad en el uso agropecuario a que esté destinada la parcela (artículo 17 y 18 de la Ley Agraria).
9. Precisar que en el caso de las tierras excedentes, se aplique el mecanismo establecido en el artículo 124 de la Ley Agraria, así como las conformadas por bosques y selvas, pasen a ser propiedad de la nación por vía de expropiación y mediante indemnización; con lo que se estaría adecuando el precepto a lo establecido en la fracción VII del artículo 27 constitucional, que reconoce clara personalidad jurídica al ejido y protege su propiedad sobre la tierra.
10. Que las limitaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Agraria, por el que se limita a un 5% del total de las tierras ejidales así como el equivalente a la

pequeña propiedad, deben estar dirigidas de manera específica a las superficies productivas, lo anterior en razón de que los solares urbanos son de plena propiedad de sus titulares, conforme a lo expresado en el primer párrafo del artículo 68 de la ley de la materia, aunado al hecho de que no existe legislación alguna que determine los límites que como propiedad urbana puedan ser detentados.

11. Establecer dentro de las funciones atribuidas por la ley de la materia a la Procuraduría Agraria, a través de su artículo 136, la de fungir como arbitro, conforme a lo dispuesto por los artículos 46 y 54 de su Reglamento Interior, a fin de adecuar ambos ordenamientos.
12. Adecuar el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, a efecto de quitar atribuciones resolutorias a la Procuraduría Agraria, en relación con la notificación de los excedentes a los límites establecidos a la pequeña propiedad, en virtud de que constitucionalmente ejerce funciones de procuración de justicia.
13. Restablecer la rectoría y obligación del Estado en la producción de alimentos y promoción del bienestar rural.
14. Reformar la nueva Ley Agraria a fin de proteger la propiedad social e impulsar la organización cooperativa ejidal y comunal.

De esta manera y con base en las consideraciones sustentadas para modificar, reformar y adicionar los dispositivos de la Ley Agraria enunciados, se pretende adecuar la normatividad a la realidad jurídico-social de los núcleos agrarios, además de resolverse impresiones derivadas de diversas y erróneas interpretaciones sobre el

texto de la ley que impiden su correcta aplicación, ajustándose en los requerimientos y demandas que de hecho se presentan en los ejidos y comunidades, coadyuvando con ello a un mejor desarrollo económico y social de los núcleos agrarios del país y a la consolidación del grupo campesino mexicano.

Por otra parte y continuando con las propuestas de reformas, considero viable la realización de diversas actividades dentro de las políticas públicas que encaucen el desarrollo sustentable del agro mexicano, dentro de las cuales presento las siguientes:

- * Promover y sustentar una política educativa real y efectiva en los poblados rurales.
- * Desarrollar la capacitación, investigación y transferencia de tecnología, a través de una asignación presupuestal efectiva.
- * Acrecentar los sistemas de riego.
- * Recuperación de suelos, mantos acuíferos y bosques.
- * Fomentar la organización de productores, en la integración de cadenas productivas.
- * Industrializar en el campo los productos agropecuarios.
- * Acceso directo al mercado nacional y el apoyo en la exportación de productos, a través del subsidio en la producción agrícola.
- * Replanteamiento del TLCAN, a efecto de buscar una competencia más equitativa entre los productores nacionales y los extranjeros.

Con las anteriores propuestas, se pretende reinsertar al sector agrario al marco de la competitividad nacional e internacional, lo que redundará en beneficios sociales a los sujetos agrarios y consecuentemente ayudará al desarrollo del crecimiento nacional.

4.7. COMENTARIOS FINALES AL CAPITULO CUARTO.

Sin duda alguna el moderno proceso de reforma agraria a permitido ciertos avances en algunos rubros del sector agrario, como podemos encontrar en la seguridad y certeza jurídica otorgada a través de los certificados de derechos ejidales y titulación de solares, así como en la instauración de instituciones como la Procuraduría Agraria, que actúa como institución protectora de los derechos de los sujetos agrarios, así como asesor de los núcleos conformados por dichos sujetos, ya sea en lo colectivo o en lo individual; asimismo, encontramos un avance en la creación de la autoridad jurisdiccional encargada de la solución de conflictos existentes y presentados entre los sujetos agrarios, así como en aquéllos que tengan naturaleza netamente agraria.

A pesar de los puntos favorables encontrados a las reformas realizadas al precepto constitucional y su ley reglamentaria, considero que han sido más los desaciertos que dicha reforma a traído para las mujeres y hombres del campo, la falta de acceso a créditos no institucionales, la desprotección a las familias de los ejidatarios, la falta de apoyo estatal para capitalizar a los núcleos agrarios, la falta de inversión privada en calidad de socios con los sujetos agrarios, la libertad de los núcleos ejidales a transmitir la propiedad de sus parcelas, aunado a su falta de educación, el éxodo rural, la desprotección del ejido ante los embates de la inversión privada y su desproporcionada posición frente a la tecnología y desarrollo rural extranjero, han obligado a los segundos a ofrecer sus productos a un menor costo, derivándose en un monopolio del mercado; consecuentemente los núcleos agrarios se encuentran destinados a desaparecer.

El proceso de reforma agraria en México debe propiciar que las relaciones sociales en el campo y la regulación de los derechos de propiedad, posesión y utilización sobre la tierra, generen condiciones estables para el desarrollo rural sustentable, la armonía

social y el mejoramiento de la calidad de vida, contribuyendo así a la seguridad alimentaria, a la integridad territorial, al desarrollo nacional y a la soberanía de la República.

1. A 15 años de haberse reformado el Artículo 27 Constitucional y de tener una nueva legislación agraria, las condiciones del campo son lamentables: los indicadores de pobreza, marginación, baja productividad y descapitalización, muestran claramente que no se han cumplido los propósitos y objetivos de la reforma agraria de 1992.
2. El rango constitucional que se le concedió a los núcleos agrarios y la personalidad jurídica que ahora ostentan no ha significado nada para los campesinos más que el hecho de reconocer y regularizar situaciones que ya se daban.
3. Este hecho, junto con las facultades que se dan a ejidos y comunidades para ordenar su tierra y decidir el destino de la misma (entiéndase seguridad jurídica), no ha traído los efectos que se esperaba, peor aún, tales efectos se perciben como adversos cuando resulta ahora indiscriminada la compra venta de tierras ejidales y comunales que presionan al cambio de uso de suelo, devastan los recursos naturales y especulan con tierras susceptibles al crecimiento urbano.
4. La promoción de formas de organización y prácticas democráticas internas, así como la capacitación, han sido endebles y no han reflejado sistemáticamente el fortalecimiento de la autogestión campesina encaminada al desarrollo integral de la sociedad rural.

5. Los esfuerzos para lograr la organización económica a través de figuras asociativas para hacer más eficiente la actividad productiva se ha traducido en innumerables Sociedades de Solidaridad Social, Uniones de Ejidos y Sociedades de Producción Rural que sólo engrosan los archivos de las dependencias. La asociación para la producción y los incipientes apoyos institucionales coordinados con alto grado de efectividad se han derivado generalmente de acuerdos coyunturales y no de compromisos dictados por marcos normativos específicos y políticas públicas de largo plazo.
6. La constitución de sociedades mercantiles han sido hechos meramente aislados y fortuitos, por lo que este esfuerzo no ha sido la manifestación sostenida de un proceso de capitalización rural.
7. La certeza en los derechos de propiedad, posesión y uso sobre la tierra no ha sido factor de desarrollo, porque el incipiente sistema de acreditación de la propiedad hasta ahora creado es sólo una fotografía, se mantiene estático y con información para autoconsumo frente a una realidad dinámica que exige información catastral y de uso de suelo confiable para planear la actividad productiva, de crecimiento urbano y de conservación de los recursos naturales.

Por su parte, las consecuencias del TLCAN no han sido las esperadas, sino por el contrario, han afectado la producción rural, al grado de que los resultados han sido los siguientes:

- Se han incrementado las importaciones de granos básicos, que ha significado la pérdida de soberanía alimentaria.
- Ha incrementado los niveles de pobreza en el sector rural.

- Ha expulsado a la población rural hacia las grandes ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica.

Todo esto nos lleva a la necesidad de reconceptualizar un sólo tema ligado con el desarrollo de la sociedad rural que es: la justicia agraria, porque no únicamente se trata de dirimir controversias sobre la tenencia de la tierra sino de las oportunidades de desarrollo, que el Estado debe procurar e impartir, procediendo a crear condiciones para que sea una realidad.

Se debe buscar que la sociedad en su conjunto comparta la convicción de que en ésta época de globalización la reforma agraria representa un aspecto central para organizar la actividad productiva y de conservación en el medio rural, pues tiene como sólida base la propiedad de la tierra.

Asimismo, que en la agenda de gobierno se tenga la certeza de que las relaciones sociales que se dan en torno a la tierra se constituyen en la piedra angular para dar consistencia a cualquier tipo de actividad que se desee desarrollar en el medio rural.

Además se deberá redimensionar el proceso de reforma agraria a través de modificaciones y adecuaciones al marco jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y las relaciones de los sujetos del sector.

De esta manera se habrá de construir una legislación agraria para la seguridad y el desarrollo, que propicie los negocios rentables para los campesinos y empresarios, el ordenamiento de toda la propiedad rural del país, la regulación geográfica de los usos del suelo, la defensa de la propiedad social y privada, la procuración expedita y transparente de la justicia agraria, la defensoría de los campesinos ante los actos de autoridad, la distribución racional de la población; que fomente la participación de la

sociedad rural y de la organización campesina, la formación del capital humano, la autogestión campesina, la elevación de la calidad de vida de las familias campesinas y la preservación del medio ambiente. Una legislación agraria que vaya acorde con los requerimientos de los tiempos actuales, que responda a las demandas presentes y futuras de la sociedad actual y en particular a los intereses de todos los habitantes del campo, es decir a la totalidad de los sujetos agrarios (ejidatarios, colonos agrícolas y ganaderos, minifundistas, comuneros, indígenas, avecindados, jornaleros agrícolas y propietarios rurales), así como **el replanteamiento de la política de subsidio agrario, a fin de contrarrestar los embates de las empresas extranjeras**, cuyo objetivo se centra en la introducción de sus productos agrícolas al país, más que en la inversión de su capital en las propiedades rurales.

CAPITULO CUARTO.

3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA PROPIEDAD CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

- 4.1. Análisis de las reformas al artículo 27 Constitucional.
- 4.2. Consecuencias jurídicas y sociales.
- 4.3. Derechos indígenas en el desarrollo rural.
- 4.4. Influencia del Tratado de Libre Comercio en la Propiedad Rural.
- 4.5. Balance general de la propiedad rural en la actualidad.
- 4.6. Propuestas de reformas.
- 4.7. Comentarios finales al Capitulo Cuarto.

4.1. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Con la reforma al artículo 27 de la Constitución, se cancelaron más de setenta años de compromiso oficial en el reparto de tierras hacia los campesinos; reformas que fueron una adaptación legal de la Ley Agraria a los nuevos tiempos de integración geopolítica y económica con Norteamérica (a través del TLC y de otros mecanismos) promovidos por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Dichas reformas, jurídica y socialmente tuvieron dos objetivos principales:

- 1.- Dinamizar el sector social conformado por ejidos y comunidades (en su mayoría indígenas), permitiendo que sus propiedades se introdujeran al mercado de tierras, a través del otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra y con la conclusión del reparto agrario, así como terminar con la obligación del Estado a proporcionar de tierras a quienes carecieran de ella, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de encaminar su actuación al desarrollo del sector agrario.
- 2.- Alentar el auge y desarrollo de las propiedades privadas, permitiendo la obtención de dichas propiedades por las sociedades mercantiles, ampliándose en consecuencia, los límites en el tamaño de las propiedades, con lo cual se dio paso a un nuevo tipo de propietario: **las sociedades mercantiles privadas**, encaminando de esta manera, el flujo de tierras, del sector social al sector privado.

4.2. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Contrario al ideal jurídico sostenido por el artículo 27 constitucional que ordena la protección de la propiedad ejidal y comunal, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas, la Ley Agraria permite la desincorporación de la propiedad ejidal a privada, con lo cual se estima que una vez regulado bajo el régimen de derecho civil, la propiedad originalmente destinada a actividades agrícolas, tenderá a modificarse; resultando contradictorios dichos conceptos.

Antes de la reforma constitucional de enero de 1992, el establecimiento de los límites a la pequeña propiedad, tuvieron como objeto el que la pequeña propiedad resultara inafectable en los expedientes de dotación; actualmente, dicha definición de extensión, encuentra sustento en el control en la detentación de las porciones de tierra que cada individuo puede ostentar, con el objeto de evitar los latifundios, que constitucionalmente se encuentran prohibidos.

Por otra parte, en relación a la seguridad y certeza jurídica, que habría de otorgarse a la propiedad de los sujetos agrarios, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se aduce que como consecuencia de la emisión de los títulos y certificados de derechos agrarios referidos, podemos observar que estos han motivado y permitido a los ejidatarios, la realización de diversos contratos, lo que ocasiona que estos otorguen en mayor proporción sus tierras en renta para trabajarlas, tengan mayor acceso a créditos que requieren de la tierra como garantía, así como un mayor acceso a créditos institucionales, no obstante, estos no han sido capaces de implementar mejorías en sus tierras haciendo uso de dichos créditos, en virtud de no encontrarse capacitados para desarrollar técnicas nuevas de explotación rural.

En efecto, como consecuencia de lo anterior, aunado a la libertad que la actual legislación otorga a los ejidatarios para poder enajenar sus parcelas ejidales, se refiere que actualmente se esta propiciando la venta de dichas parcelas en un numero relativamente alto, sobre todo en zonas metropolitanas, toda vez que al no estar capacitados los sujetos agrarios para implementar nuevos métodos de producción, además de que la apertura de las tierras que anteriormente eran inalienables, determinó un aumento en el precio de dichas tierras, por lo que los ejidatarios en su mayoría, están optando por la venta de sus parcelas, con las consecuencias negativas para los ejidatarios enajenantes, quienes en su mayoría sufren de penuria económica, aunado a la ignorancia o incultura en que se ven inmersos, situación reflejada en el hecho de que estos no venden sus tierras al precio justo, permitiendo a los ejidatarios con capacidad económica solvente, así como a los particulares no ligados al campo a adquirir dichas tierras a un costo por debajo de su precio real, situación que refuerza el poder económico de los cacicazgos locales.

Aunado a lo anterior, al encontrarse la parcela ejidal con la posibilidad de ser enajenada y convertida a propiedad privada plena, se corre el riesgo de que esta pueda ser adquirida por personas o sociedades extrañas al núcleo correspondiente, en tanto que las tierras comunales pueden otorgarse en garantía, lo cual se traduce en una desaparición paulatina de los núcleos agrarios y consecuentemente, en una disminución de la propiedad activa destinada al uso agrícola.

De la misma manera, al perder la parcela ejidal su carácter de inembargable y permitir que el usufructo de esta pueda ser otorgado en garantía de un crédito u obligación diversa, se corre el riesgo de que el ejidatario pueda ser privado de su fuente de empleo e ingresos familiares durante un lapso determinado; aunado a lo cual, el acreedor podría adjudicarse la propiedad a través del mecanismo de la cesión de derechos.

Por lo que se refiere al patrimonio ancestral de los comuneros indígenas, este también puede ser enajenado a través de la cesión de los derechos individuales sobre las parcelas agrícolas, así como sobre los terrenos de uso común que han quedado individualizados en la nueva reglamentación agraria, con las similares consecuencias mencionadas en párrafos anteriores aplicables a la propiedad ejidal.

Por otra parte, en relación a la facultad que la actual legislación otorga a los sujetos agrarios de transmitir el dominio de las tierras ejidales y comunales a sociedades mercantiles, se abre la posibilidad a estas últimas de adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos, en virtud de que al tener los inversionistas (sociedades mercantiles) el mayor porcentaje de acciones, pueden tomar determinaciones como la de hipotecar los bienes de las sociedades y en el caso de concurso mercantil, si bien es cierto que el ejidatario tiene derecho preferencial respecto de la adjudicación de la parcela, cierto es también que en el caso de no contar con los recursos económicos suficientes, corre el latente riesgo de perder su propiedad.

Además, a cambio de sus aportaciones reales, las comunidades agrarias reciben acciones, las cuales no presentan el carácter de inalienables, por lo que a través de esta figura, la propiedad comunal puede ser traslativa de dominio.

En relación a la legalización del arrendamiento de las tierras ejidales, la consecuencia social se caracteriza por el hecho de que al resultar contratos que carecen de límites de tiempo, estos pueden llegar a convertirse en ventas simuladas de parcelas, lo que está acarreado nuevamente la concentración de las tierras, a lo que se agrega la degradación ecológica de los recursos ejidales, en virtud de que la Ley Agraria no contiene preceptos que garanticen la explotación sustentable.

Asimismo, la actual legislación provoca la desprotección de la familia, favoreciendo el interés privado de los sucesores, al facultar al heredero a nombrar a cualquier persona para sucederlo, sin que exista la obligación de este a proveer de alimentos a la familia o personas que hubieren dependido económicamente del ejidatario fallecido, contrariamente a lo establecido en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, que en cierta manera garantizaba el resguardo del patrimonio familiar y ayudaba a la continuidad de las actividades agrarias.

Una ventaja determinada por la nueva legislación agraria a favor de los propietarios ganaderos consiste en que se les permite cambiar el uso de suelo de ganadero a forestal sin necesidad de sujetarse a los límites de la nueva propiedad forestal y también a cambiar el uso del suelo de una fracción de sus propiedades ganaderas al uso agrícola, siempre que no rebase los límites individuales de la pequeña propiedad.

Sin lugar a dudas, las personas que conforman el ámbito rural eran y continúan siendo en su mayoría incultos, en ocasiones por la falta misma de instituciones que impartan la educación básica, inclusive; lo cual desproporciona una capacitación y preparación que en un momento determinado deberían de tener y hacer que no se tenga el talento necesario para manejar o administrar los bienes, propiedad de los sujetos agrarios, aún respecto de sus derechos más esenciales.

Actualmente la propiedad ejidal sin certificados se encuentra en situaciones diferentes, tanto de seguridad como de derechos de transacción, respecto de las tierras con certificados de derechos agrarios y la pequeña propiedad; en efecto, así tenemos que las tierras ejidales sin certificado tienen limitados sus derechos de transacción, puesto que no tienen un título que facilite y dé transparencia a los contratos, por lo que la seguridad en la propiedad no es plena dado que los derechos

no están asignados y reconocidos a los individuos, lo que dificulta la aplicación de la ley entre los sujetos agrarios, así como la aplicación de una justicia expedita; sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la creación de los tribunales agrarios, así como la reforma de que fue objeto la Procuraduría Agraria, han sido un paso importante para llevar seguridad y certeza jurídica al campo.

De lo anterior se desprende la gran importancia que reviste en la actualidad para la promoción, tutela y aseguramiento de los derechos de los sujetos agrarios las funciones ejercidas por la Procuraduría Agraria, las que serán sin lugar a dudas, de primordial jerarquía, al tener que asesorar a todos los campesinos en los embates de la propiedad privada del sistema mercantilista e incluso de la inversión extranjera directa, para aprovechar debidamente la tierra y lograr de esta manera los avances deseados en beneficio de dichos inversionistas, lo cual compromete mucho las posibilidades de crecimiento del país, toda vez que si actualmente, la producción alimenticia se encuentra en manos de extranjeros, hay que agregarle que la nueva legislación permite la venta total de las parcelas ejidales.

Por lo anterior, reitero el papel importante que la Procuraduría Agraria tiene al encontrarse destinada a proporcionar asesoría a los sujetos agrarios, con el fin de lograr la seguridad jurídica que la nueva legislación ha querido otorgar a dichos sujetos, conforme a las facultades otorgadas por el Reglamento interior de dicha institución contempladas en el artículo 4° del Reglamento Interior de dicha Procuraduría, al convertirse en el asesor directo de todos los campesinos, sean comuneros, ejidatarios, o se encuentren en cualquier otra situación explotando la tierra.

Actualmente podemos evaluar que la cultura, la convivencia y el desarrollo del mundo ejidal y comunal nos enseña que estos no están preparados para competir con

las grandes tecnologías, por lo cual se ven sin otra salida que vender sus tierras a la sociedad mercantil, por lo que considero que la nueva legislación, se encuentra dirigida a la pérdida de la propiedad de las tierras que poseen los ejidatarios y comuneros.

Las reformas realizadas, al tener como consecuencia que los ejidatarios y comuneros vayan vendiendo sus tierras, ya ni siquiera a productores rurales a gran escala, sino a propietarios que ambicionan su acaparamiento, aún y cuando se encuentren sin cultivar, aunado a la descapitalización del agro mexicano, está presentando un panorama en el cual, los sujetos agrarios, sin tener nada más que hacer en sus lugares de origen o de asentamiento, al no tener una forma de ganar dinero para satisfacer sus necesidades, ni contar con los conocimientos suficientes, tienen que emigrar a otros lugares en donde puedan obtener ingresos, por lo que actualmente hemos visto como muchos de ellos, se trasladan a las grandes ciudades o tratan de cruzar la frontera, acarreando el fin de la vida de los núcleos de población ejidal y comunal, con la diferencia de que ahora, con la venta de la propiedad ya no tiene sentido regresar a los núcleos de población, ya que nada les pertenece.

Consecuentemente, las comunidades y ejidos, al tratar actualmente con iniciativa privada y capital extranjero, tienen que acelerar su desarrollo, especialmente el cultural, lo que hace necesario, como ya habíamos dicho, la intervención de la Procuraduría Agraria en todos y cada uno de los actos jurídicos que deban de realizarse respecto de las tierras en explotación.

Como ejemplos diversos de desarrollo tenemos a los Estados Unidos de América, quienes en su gran mayoría conocen sus derechos y que los han hecho valer a través de la unión del pueblo, por lo que sus conocimientos técnicos y la producción de bienes naturales, es elevada gracias a la situación cultural existente en ese país.

También podemos observar como en Europa, la cultura evidentemente desarrollada, hace que los seres humanos, puedan tener la noción completa de una mejor organización social, que les permita una convivencia de mayor complejidad.

En los países orientales como Japón y China, en donde la cultura es uno de los factores prioritarios para la sociedad, se muestra evidentemente una hegemonía en todos los sectores de su economía.

Por lo anterior, se considera de vital importancia la implementación de un programa efectivo de impartición de educación en todas las zonas rurales del país, a fin de iniciar un desarrollo sustentable en dicho sector.

4.3. DERECHOS INDÍGENAS EN EL DESARROLLO RURAL.

No podemos dejar de referirnos al tema de los indígenas en relación con la tierra, toda vez que estos representan una gran diversidad de carácter étnico en nuestro país, aunado que en su gran mayoría, dicho grupo social se encuentra ligado a la propiedad rural.

Adquiere una marcada importancia el análisis de este tema, en virtud de que los núcleos agrarios con población indígena son dueños del 21.9% de la superficie de tierra que se encuentra en manos de ejidos y comunidades, además de que estos detentan poco mas de la mitad de selvas en el país, lo que muestra una mayor importancia de la población indígena como propietaria de tierra.

En los municipios indígenas encontramos los diferentes regimenes de tenencia de la tierra, siendo la propiedad privada en mayor proporción que la comunal y superada únicamente por la propiedad ejidal como consecuencia del reparto agrario.

Asimismo, encontramos que la mayoría de los núcleos agrarios con población indígena se localizan en áreas rurales, apartados de los grandes centros urbanos, careciendo de servicios y de vías de comunicación, ubicando a los asentamientos irregulares como muestra de algunos problemas periurbanos que se ubican en un 21% de los núcleos agrarios con población indígena.

Por otra parte, cerca de nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural sin que se pueda describir su calidad, sin embargo, estos recursos componen una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios indígenas.

Finalmente se refiere que del total de núcleos agrarios integrado por indígenas, a enero del 2002 se había certificado el 52.2%, por lo que determinamos que ha sido mayor el avance nacional que el registrado en los núcleos indígenas, en el cual se presenta un mayor rezago en la regularización de sus ejidos y comunidades.¹

La coyuntura creada por el levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en 1994, se consideró como una oportunidad para los pueblos indígenas de interactuar en el proceso de desarrollo político, social y cultural de nuestro país, lo que trasciende en el presente análisis, toda vez que en nuestro país existe una gran diversidad étnica y cultural.

¹ ROBLES BERLANGA, Héctor M. y COCHEIRO BORQUEZ Luciano. *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*. CONACULTA , p. 96

A raíz de la irrupción del EZLN en la vida nacional, se han abierto espacios y creado ambientes necesarios para que los indígenas, a través de organizaciones, comunidades, líderes y representantes, expongan sus demandas, como consecuencia del levantamiento, los pueblos indígenas del sureste hicieron patente diversos reclamos, entre los cuales pugnaban por los derechos de los pueblos indígenas.

Consecuencia de las presiones ejercidas por el grupo rebelde, así como por diversas organizaciones nacionales e internacionales, el 14 de junio del año 2001², se publicó el decreto de reforma constitucional, por el que se modificaron varios de los artículos de nuestra Carta Magna, a fin de incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas.

Dichas reformas describen a las comunidades indígenas como aquellos que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En relación con el derecho a la tierra y los recursos naturales, la fracción VI del artículo 2 Constitucional, expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a “acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia”.³

La disposición referida contiene un derecho consistente en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que existan en los lugares que habitan y ocupan las comunidades indígenas, con las condiciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y las restricciones correspondientes a las áreas estratégicas.

² Diario Oficial de la Federación, 14 de Agosto de 2001.

³ LÓPEZ BARCENAS, Francisco. *Autonomía y Derechos Indígenas en México*. Ediciones Coyoacán, Segunda Edición, p.123.

Lo anterior se define como un reconocimiento ya garantizado en otro precepto constitucional, el cual otorga facultades a las constituciones de los estados de la República, para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, lo que hace aun mas complicado la determinación y el respeto a los derechos y propiedad de los pueblos indígenas.

4.4 INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA PROPIEDAD RURAL.

Además de los factores internos que hacían pensar en una reforma agraria integral, la suscitada en 1992, fue determinada de manera muy importante por la política neoliberal, sustentada por la administración del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, que se reflejó en la apertura comercial de nuestro país a través de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, cuya primera consecuencia en detrimento del sector rural detonó en la privatización del gigantesco aparato regulador de la producción y del consumo de granos básicos estructurado en torno a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En efecto, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno no solamente hizo suyas las demandas ideológicas generales que el sector empresarial agrícola y ganadero había venido sosteniendo desde años atrás que se reducía a pedir el cambio de algunos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria entonces vigente para permitir el arrendamiento de tierras ejidales, sino que las llevó como ya ha sido analizado, mucho más lejos, al ampliar su proyecto de transformación del régimen de propiedad social al llevarlo a su privatización abierta.

También en lo que concierne a la apertura comercial, la postura oficial fue unilateral, drástica, nada gradual y moderada, cuestión que se puso de manifiesto cuando Eduardo Bours, propietario de Bachoco, el emporio avícola más importante del país, político muy cercano a Salinas de Gortari, fue electo presidente del Consejo Nacional Agropecuario en 1992, durante el proceso de negociación del TLCAN, lo que redundó en un apoyo incondicional a su proyecto de reformas a fin de lograr la adecuación de la normatividad agraria a los compromisos sostenidos con la posible firma del Tratado.

La apertura comercial previa y posterior al Tratado de Libre Comercio de América del Norte de México con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el cual entró en vigor en enero de 1994, la desregulación económica y, en general, la política económica adoptada, golpeó con severidad a importantes fracciones de empresarios que habían crecido al amparo del proteccionismo arancelario.

En consecuencia, los empresarios tuvieron más posibilidades de opinar que el sector social en el proceso de negociación del Tratado. El sector social-campesino de pequeños propietarios sólo estuvo representado en una fase muy tardía por una pequeña comitiva del Congreso Agropecuario Permanente (CAP), organismo que salía sumamente debilitado y desgastado del proceso de modificaciones a la legislación agraria, por su parte, el sector privado empresarial estuvo representado principalmente por el CNA, que incluso virtualmente desplazó a la Comisión Nacional Ganadera (CNG) de la representación de importantes grupos de ganaderos, al presentar muchas de las propuestas de este sector.

Haciendo una evaluación general, la negociación fue desfavorable para los productores de granos básicos como el maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya y cebada, donde se ubican la mayoría de los productores campesinos y muchos empresariales,

en virtud de que la total apertura después de un plazo de desgravación máximo de quince años para el maíz y otros contados productos considerados más “sensibles” y de diez años para los demás productos, ha tenido resultados alarmantes para el campo y ha significado la ruina de importantes segmentos de sujetos y empresarios agrícolas; asimismo, la ganadería, ha sido también un sector eminentemente perdedor, al permitir la nueva legislación agraria que las sociedades mercantiles por acciones incursionaran directamente en la producción primaria y pudieran ser propietarias de tierras, en una extensión bastante importante, por lo que los grandes grupos agroindustriales y las corporaciones nacionales y extranjeras importadoras de granos se convirtieron en los agentes sociales centrales del proceso de desarrollo agropecuario del país; es así que empresas como Cargill, Continental, Dreyfus, Archer Daniela Midland, Maseca, Minsa y Arancia pasaron a controlar buena parte del mercado de granos básicos, cuyo mercado antes del proceso neoliberal, a pesar de que presentaba múltiples deficiencias y no necesariamente generaba el bienestar económico y social esperados, por lo menos estaba en buena medida en manos de productores campesinos y empresarios familiares.

Durante las negociaciones del TLCAN, los grupos mexicanos que adquirieron la industria productora de nixtamal y buena parte de la infraestructura de acopio y comercializadora de la gigantesca empresa paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) establecieron relaciones con las grandes corporaciones estadounidenses productoras de granos, interesadas en exportar maíz, frijol y otros cereales.⁴

No obstante que al momento de negociarse el TLCAN, se refirió que la apertura comercial convertiría las parcelas ineficientes en altamente productivas y comerciales,

⁴ CHAPELA, Gonzalo, *Tesis Doctoral en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras*. Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, México, 1998.

que los campesinos que no pudieran exportar serían absorbidos como mano de obra, así como que el Tratado sería sensible ante los granos básicos mexicanos otorgándoles periodos de protección de hasta 15 años, en los cuales habrían cuotas de importación estrictas, con tarifas arancelarias para excedentes sobre esas cuotas y consecuentemente que los alimentos serían más baratos para los mexicanos; con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la orientación neoliberal se profundizó, sólo que ahora se desarrolló en un contexto de mayor austeridad presupuestal motivada por la crisis devaluatoria de la moneda de diciembre de 1994, lo que continuó con la privatización de los pocos activos que quedaban de la CONASUPO, aplicando una política sustentada en la importación libre de arancel de productos básicos en cantidades que superaban las cuotas acordadas en el TLCAN, importación que fue permitida, en el caso de ciertos productos como frijol y soya, justo en el momento en el que daba inicio su cosecha, lo que motivó que los productores nacionales afectados tuviesen que almacenar miles de toneladas ante la imposibilidad de competir con las corporaciones agroindustriales.

La justificación de las autoridades de la Secretaría de Agricultura para permitir tales importaciones era que se abarataban los precios de los productos básicos de consumo humano y animal y se forzaba a los productores nacionales a ser más competitivos.

En la actualidad, aún no existen suficientes estudios regionales que permitan hacer una evaluación detallada del impacto de las reformas neoliberales en la propiedad rural, sin embargo, no deja de ser evidente el deterioro de la producción agropecuaria y de la balanza comercial agropecuaria, el aumento de la pobreza y de los niveles del deterioro ambiental, la ruina de numerosas unidades campesinas y de importantes segmentos de pequeños y medianos empresarios familiares, la creciente migración hacia los Estados Unidos, la disminución de la población de hombres jóvenes y adultos, en fin, el desgarramiento del tejido social rural.

A partir de los estudios disponibles y de la información que existe, no es fácil encontrar patrones generales, ya que las modalidades de operación de las sociedades rurales dedicadas a la industria en dicho sector cambian mucho en función de las características y necesidades de cada cultivo o producto y de la diversidad de condiciones naturales, políticas, económicas y sociales prevalecientes en las distintas regiones.

Los trabajos de fines de los setentas y principios de los ochentas publicados sobre la producción a gran escala en el sector rural se centraban en saber si los negocios dedicados a la producción agrícola estaban o no interesados en el control directo de la tierra y si ello significaría el desplazamiento de los campesinos que las ocupaban, así tenemos que diversos autores concluyeron que la tendencia dominante consistía, no en despojar a los productores y ocupar sus tierras sino en “subsumir a los productores de manera global y desde afuera”⁵; según Gustavo Esteva, uno de los mecanismos para lograr esta subsunción eran las cada vez más extendidas relaciones de agricultura por contrato; otros autores de la misma época como Jesús Morett (1987), desarrollaron el concepto de la inversión de capital privado con productores rurales, lo cual consistió en un tipo de asociación, que incluía un financiamiento parcial y a veces completo de la producción, desde la siembra o plantación hasta la cosecha, que significaba la “imposición” a los pequeños productores de un determinado paquete tecnológico que servía no sólo para asegurar el abasto oportuno de la materia prima agrícola, sino también un producto con los niveles de calidad y las características específicas que los distribuidores necesitaban.

⁵ ESTEVA, Gustavo. *La economía campesina actual como opción de desarrollo*. Investigación Económica. Revista N° 147, enero-marzo, México, 1979. p.237.

Analizando la situación actual de lo que está ocurriendo en la producción de maíz, donde las empresas Maseca y Minsa adquirieron de la CONASUPO un buen número de bodegas y sobre todo las instalaciones industriales para producir harina de maíz, se puede notar el escaso interés en poseer tierras de parte de las grandes corporaciones, lo anterior en virtud de que las harineras prefieren poder optar por abastecerse en el mercado libre interno o en el internacional a su conveniencia y en el momento preciso, razón por la cual tampoco se interesan en rentar o comprar tierras para producir en forma directa.

Por su parte, respecto de la producción de cebada, a los grandes compradores, particularmente la industria cervecera, tampoco les interesa adquirir la tierra, toda vez que ello representaría un gran gasto y no sería más que un estorbo, ya que prefieren diversificar sus compras en el mercado interno y en el internacional, dependiendo de la disponibilidad del grano y el precio vigente, toda vez que si bien se mantiene una forma de agricultura por contrato, ésta se restringe a lo mínimo necesario para asegurar el abasto del producto, ya que solamente se limita a vender la semilla a crédito, sin interferir mayormente en los procesos productivos de los productores contratados; no obstante lo anterior, nada garantiza que las condiciones actuales no cambien y eventualmente a los negocios distribuidores les resulte útil en el futuro adoptar nuevamente alguna modalidad de agricultura por contrato para asegurar el abasto de sus fábricas, así como para evitar tener compromisos contractuales, lo cual depende de la disponibilidad y el precio en los mercados nacional e internacional,

En efecto, en el ramo hortofrutícola, tal como sucede en los granos básicos, en el área de productos enlatados, las grandes corporaciones más globalizadas, como la Campbel y Del Monte, tampoco rentan ni compran tierras, sino que prefieren abastecerse en el mercado libre o, en última instancia, recurrir a la agricultura por contrato.

Asimismo, han surgido en el panorama agropecuario nuevas industrias agrícolas nacionales medianas conformadas tanto por propietarios privados como por grandes ejidatarios y grandes agricultores individuales que se han expandido enormemente como consecuencia de las reformas a la tenencia de la tierra y la apertura comercial, las cuales han empezado ya sea a comprar tierras en cada vez mayores proporciones o por lo menos a arrendar tierras de antiguos empresarios familiares o de pequeños y medianos ejidatarios empobrecidos, que no las pueden trabajar ellos mismos por carecer de recursos o porque han emigrado a los Estados Unidos, quienes producen sobre todo productos frescos que venden en el mercado nacional (ya sea para su venta al público o a las empresas globalizadas) y sobre todo los exportan hacia los Estados Unidos.

El que se opte por la alternativa de no comprar ni rentar tierras para trabajarlas en forma directa, puede obedecer a que se trata de productos hortofrutícolas que no requieren de una gran sofisticación tecnológica y que se pueden adquirir en el mercado libre, o bien por medio de asegurar de antemano su abasto a través de algún tipo de contrato poco vinculante, pero también cabe la posibilidad de que las grandes empresas pudiesen abaratar sus costos ocupándose directamente de la fase agrícola, aunque debido a diversos factores no quieren o no han adquirido suficiente confianza como para proceder en esta dirección, ya que es preferible, desde el punto de vista de las grandes empresas, particularmente las extranjeras, comprar el producto en el mercado que ensuciarse las manos en la fase agrícola, en virtud de que a algunas empresas no les gusta la idea de tener que lidiar con todo lo que implica conducir un proceso productivo, desde la realización de las actividades culturales hasta la responsabilidad de las relaciones laborales, por lo que prefieran que sean los pequeños productores, con los que se relacionan por contrato, quienes se responsabilicen de las

relaciones laborales, ya que así evitan convertirse en empleadoras de jornaleros en condiciones laborales precarias.

No obstante, según datos obtenidos por Gustavo Castro Soto (Investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria),⁶ en la actualidad el campo emplea el 22% de la fuerza laboral del país, asimismo, refiere que el maíz ocupa el 60% de las tierras cultivadas, así como de toda la producción agrícola.

Con la entrada en vigor del TLCAN, se supuso que éste protegería a dicho cultivo, entre otros considerados “sensibles”; lo cual resultó falso, toda vez que como ya fue referido, a los dos años de su entrada en vigor, el gobierno mexicano decidió unilateralmente no cobrar aranceles que conforme a dicho Tratado, tenía derecho a cobrar, permitiendo así que los grandes empresarios mexicanos MASECA y MINSA, tuvieron acceso a grandes cantidades de maíz extranjero barato, principalmente por los subsidios que otorga el gobierno de EEUU a sus productores, con lo cual dichas empresas se colocaron entre la pequeña élite de ganadores del Tratado, elaborando harina de maíz más barato, en tanto que el precio de la tortilla producido con maíz nacional subía por la eliminación de subsidios del gobierno mexicano al consumo.

En consecuencia, los grandes perdedores resultaron ser los millones de productores campesinos de maíz del país.

El abandono del campo mexicano contrasta con la protección que el gobierno estadounidense otorga a los productores del campo en ese país y en particular a las empresas exportadoras, lo que ha dado como resultado que las exportaciones de maíz de EEUU a México, haya crecido 3 veces desde la vigencia del Tratado, acaparando el 33% del mercado nacional; situación semejante producida en el resto de productos

⁶ www.adital.org.br

del país, dando como resultado el desplazamiento de productores nacionales, el aumento en el desempleo, la desaparición de la soberanía alimentaria y la destrucción de una importante parte de la infraestructura del país.

4.5. BALANCE GENERAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN LA ACTUALIDAD.

El primero de los ejes de la política agraria de la pasada administración fue el ordenamiento de la propiedad rural, que concluyó en el año 2006, el cual tuvo como objetivo principal corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra que se generaron durante el proceso de reparto de tierras.

En efecto, si bien es cierto que la etapa del reparto, en gran parte logró su objetivo, al redistribuir la propiedad de la tierra en el país, también lo es que la misma fue causa de conflictos al interior de los núcleos agrarios y entre estos y otros núcleos o pequeños propietarios, debido a que en ese entonces, la tecnología con que se contaba para llevar a cabo las mediciones y deslindes de predios dotados a los ejidos no era la óptima, surgiendo en diversas ocasiones diferencias sustanciales en la entrega de las tierras dotadas. En consecuencia, el ordenamiento de la propiedad rural dejó como resultado el que los sujetos agrarios cuenten con los medios legales necesarios, para hacer valer sus derechos de manera pacífica y ordenada, lo que a su vez cambiará de manera preponderante el sentimiento de inseguridad jurídica que hoy ahoga a las actividades productivas agropecuarias debido a la falta de inversiones para detonar su desarrollo.

En ese sentido, destaca por su importancia, el que la reforma dio lugar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), programa voluntario y gratuito que consistió en la determinación de la superficie real del núcleo

agrario, de la parcela de cada ejidatario en lo individual, su porcentaje en las tierras de uso común, el asentamiento humano y la regularización de posesionarios, radicando su importancia al proporcionar una base de seguridad jurídica, a fin de concentrarse posteriormente en la producción y crecimiento de los habitantes rurales.

Actualmente **son diversos los problemas que presenta la propiedad rural, como son el excesivo fraccionamiento de la propiedad social, concentración no homogénea de la misma, descapitalización de las unidades agrarias de producción, la escasez de tierra y el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios, entre otros.**

A partir de la reforma constitucional y la promulgación de su ley agraria, las instituciones del Sector Agrario pusieron en marcha diversos programas; al respecto y conforme a datos estadísticos emitidos por el Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control, (SISEC)⁷, al mes de abril de 2006, de un total de 29,942 núcleos agrarios, habían sido certificados 27,554 núcleos, es decir, aproximadamente el 83% del total de núcleos agrarios existentes, por lo que hoy en día, a catorce años de las reformas realizadas al precepto constitucional, encontramos un avance significativo en uno de los principales objetivos de dicha reforma, la seguridad jurídica, a través de la regularización y reconocimiento que de la propiedad rural realicen las autoridades.

Por otra parte, como consecuencia de las reformas y en lo relativo a la adopción del dominio pleno, según datos de la Secretaría de la Reforma Agraria, de un total de 2,669 expedientes integrados solicitantes de la adopción de dominio pleno, al mes de abril del 2007 habían sido concluidos en todos sus trámites 2,546 expedientes, es decir, en casi el total de los expedientes conformados ha sido autorizada la adopción

⁷ www.sra.gob.mx.

del dominio pleno, representando una superficie autorizada del 1.71% del total de la superficie ejidal total; lo que representa una pequeña proporción representativa que se encuentra ubicada en su mayoría en áreas cercanas a las ciudades y poblados; sin embargo, cada vez más ejidatarios pretenden incorporar sus parcelas al régimen de dominio pleno.

Es necesario precisar que uno de los procedimientos básicos del Programa de ordenamiento rural, consistió en acudir a los núcleos agrarios y ordenar la tenencia de la tierra, sin embargo, en algunos casos fue y sigue siendo el detonador de conflictos que no contaban con los elementos para intentar soluciones por medio de la conciliación entre las partes o para entablar un proceso legal, en virtud de la diversificación cultural existente así como del nivel educativo predominantemente bajo de las comunidades rurales, por lo que no podemos establecer un patrón que represente el origen de los conflictos, considerándose necesario acudir al historial de cada caso y detectar la antigüedad de cada conflicto para proceder a su solución.

El 21 de agosto de 1996, la Secretaría de la Reforma Agraria, informó oficialmente la conclusión del rezago agrario, que implicó la integración, estudio y desahogo de 11,367 asuntos que se encontraban en trámite al promulgarse la reforma al artículo 27 constitucional, procediendo a turnar todos los expedientes en estado de resolución a los Tribunales Agrarios para su sentencia definitiva.

Actualmente, a pesar de que el concepto ya no tiene aplicación, a los asuntos que integraban ese rubro, actualmente se les conoce con el nombre de “acciones pendientes”, mismas que tienen que ver básicamente con la dotación o ampliación de tierra, bosques y agua, la creación de nuevos centros de población y restitución, y con el reconocimiento y titulación de bienes comunales, ejecutorias concedidas a núcleos e indemnizaciones; asuntos cuya concentración se detecta en los estados de

Michoacán y Veracruz en un 20% en cada uno y Oaxaca con un 18.6%, cuya suma nos representa el 60% del total de asuntos considerados como rezago agrario a nivel nacional.⁸

En los anteriores estados, encontramos conflictos del orden colectivo, cuyas consecuencias representan tensión social, lo que implica desequilibrio e inestabilidad en las regiones de las entidades referidas.

Asimismo, aún y cuando los grandes empresarios agrícolas se expandieron considerablemente en el contexto de la Reforma Agraria de 1917-1992, en virtud de lo cual podían acaparar más tierras que las permitidas en forma ilegal sin demasiada dificultad, no tenían el camino totalmente allanado para hacer todo lo que les placiera, ni recibían todos los beneficios de la intervención estatal de los que se pensaban acreedores. El proteccionismo arancelario, la intervención estatal regulatoria de los precios de los granos y del mercado de insumos agrícolas y pecuarios, el régimen de propiedad social de la tierra y demás características del estado de bienestar mexicano, establecían una serie de limitantes sobre el accionar de la iniciativa privada dentro de ciertos marcos de responsabilidad social.

Con todo y sus problemas de eficiencia, la intervención estatal dirigida al sector social que existía en el campo (que había sido orientado al control social y político de los sujetos agrarios y no a su desarrollo económico y social), otorgaba precios de garantía que retribuían en alguna medida los bajos precios de los productos, créditos e insumos subsidiados, protección a la tenencia de la tierra, buenas tierras de riego para muchos ejidos en las zonas de agricultura comercial, ciertos derechos y prestaciones para los grupos sociales menos favorecidos, lo cual permitía la subsistencia de la economía

⁸ MONTFORT RAMÍREZ, Gerardo. *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*. Cárdenas editor Distribuidor. 2000. p. 87.

campesina; en tanto que el sector empresarial estaba integrado por un importante segmento de pequeñas y medianas empresas agrícolas y pecuarias familiares volcadas al mercado interno, tanto de propiedad privada como a veces social, que se desempeñaban al lado de grandes empresas también familiares y corporaciones transnacionales.

No es todavía posible evaluar a ciencia cierta lo que ha sucedido con los pequeños y medianos empresarios familiares de la época de la Reforma Agraria mexicana porque no existen datos globales sobre el tema, sin embargo, los indicios existentes demuestran que se ha dado un gran dinamismo en el mercado de tierras desde que se promulgaron las reformas a la legislación agraria, lo que sucede sobre todo en las zonas urbanas donde se había expandido la mancha urbana sobre tierras ejidales, en las zonas costeras de desarrollo turístico, y en las zonas de agricultura comercial, en virtud de que al no existir barreras para la acumulación de tierras privadas y pocas barreras para la acumulación de tierras ejidales, la privatización de la tenencia en el sector ejidal y la concentración de la propiedad, tanto en el sector ejidal como en el privado, han avanzado a pasos agigantados en estos lugares, por lo que probablemente en el futuro, se demuestre que esta clase de propietarios rurales ha disminuido considerablemente, mientras que un reducido número de grandes empresarios vinculados con las grandes corporaciones industriales agrícolas han acaparado, a través de la compra o renta de la tierra, las mejores tierras agrícolas y ganaderas del país, así como se prevé un futuro de abandono de tierras destinadas al cultivo, al no ser redituables comercialmente.

4.6. PROPUESTAS DE REFORMAS.

Como consecuencia de la imprecisión en diversos conceptos contemplados en la nueva normatividad agraria, que ha dado origen a una inexacta explicación de la ley,

debemos considerar la necesidad de reestructurar algunos de ellos, así como la reestructuración de políticas aplicadas en la materia, a fin de que la ley reglamentaria se adecue a los requerimientos y necesidades que demanda la realidad jurídico-social agraria, en razón de que en la realidad, como se ha venido precisando a lo largo de este estudio, encontramos situaciones tanto de hecho como de derecho que no se encuentran plenamente previstas ni precisadas por la ley, o bien se contraponen a los intereses de los sujetos agrarios, lo que impide un despegue en el desarrollo de las comunidades componentes del sector rural y sus integrantes, con lo cual se evitarían numerosos conflictos en las relaciones jurídico-sociales de los sujetos agrarios.

Consecuentemente, en el presente capítulo se contemplan algunas propuestas de modificaciones y adiciones que considero, deben ser realizadas al texto de la Ley Agraria y que se refieren a cuestiones que la propia normatividad no regula, lo hace deficientemente o son inadecuadas a la realidad jurídico-social del campo mexicano:

1. Reconocer en la Ley Agraria (artículo 9º) la personalidad jurídica y patrimonio tanto al ejido como a la comunidad, en concordancia con lo establecido en el párrafo primero del artículo 27 constitucional.
2. Manteniendo las actuales características de la propiedad rural, determinar constitucionalmente que su uso sea eminentemente agropecuario, en base a un desarrollo sustentable que garantice la continuidad agrícola.
3. Devolver las características de inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible a las tierras de uso común de los ejidos y comunidades agrarias, sin excepción alguna a fin de mantener la existencia de dichas instituciones, que forman la estructura básica del sector rural (artículos 74 y 75 de la Ley Agraria).

4. Considerar a la parcela ejidal como patrimonio de familia.
5. Garantizar la protección de los recursos naturales.
6. Determinar de manera específica que en la sucesión, solamente una persona puede ser señalada como sucesor de los derechos ejidales, sean parcelarios o sobre tierras de uso común, evitándose con esto los conflictos post-mortem (artículo 17 de la Ley Agraria); así como garantizar la secuencia en la producción agrícola.
7. Que la lista de sucesores deba ser realizada ante notario público, quien cuenta con los conocimientos jurídicos necesarios para la inscripción de ésta en los libros y registros utilizados en la materia.
8. Que la libertad con la que cuentan los ejidatarios para designar libremente a su sucesor, sea sujeta a la condición de dependencia económica, para garantizar la continuidad en el uso agropecuario a que esté destinada la parcela (artículo 17 y 18 de la Ley Agraria).
9. Precisar que en el caso de las tierras excedentes, se aplique el mecanismo establecido en el artículo 124 de la Ley Agraria, así como las conformadas por bosques y selvas, pasen a ser propiedad de la nación por vía de expropiación y mediante indemnización; con lo que se estaría adecuando el precepto a lo establecido en la fracción VII del artículo 27 constitucional, que reconoce clara personalidad jurídica al ejido y protege su propiedad sobre la tierra.
10. Que las limitaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Agraria, por el que se limita a un 5% del total de las tierras ejidales así como el equivalente a la

pequeña propiedad, deben estar dirigidas de manera específica a las superficies productivas, lo anterior en razón de que los solares urbanos son de plena propiedad de sus titulares, conforme a lo expresado en el primer párrafo del artículo 68 de la ley de la materia, aunado al hecho de que no existe legislación alguna que determine los límites que como propiedad urbana puedan ser detentados.

11. Establecer dentro de las funciones atribuidas por la ley de la materia a la Procuraduría Agraria, a través de su artículo 136, la de fungir como arbitro, conforme a lo dispuesto por los artículos 46 y 54 de su Reglamento Interior, a fin de adecuar ambos ordenamientos.
12. Adecuar el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, a efecto de quitar atribuciones resolutorias a la Procuraduría Agraria, en relación con la notificación de los excedentes a los límites establecidos a la pequeña propiedad, en virtud de que constitucionalmente ejerce funciones de procuración de justicia.
13. Restablecer la rectoría y obligación del Estado en la producción de alimentos y promoción del bienestar rural.
14. Reformar la nueva Ley Agraria a fin de proteger la propiedad social e impulsar la organización cooperativa ejidal y comunal.

De esta manera y con base en las consideraciones sustentadas para modificar, reformar y adicionar los dispositivos de la Ley Agraria enunciados, se pretende adecuar la normatividad a la realidad jurídico-social de los núcleos agrarios, además de resolverse impresiones derivadas de diversas y erróneas interpretaciones sobre el

texto de la ley que impiden su correcta aplicación, ajustándose en los requerimientos y demandas que de hecho se presentan en los ejidos y comunidades, coadyuvando con ello a un mejor desarrollo económico y social de los núcleos agrarios del país y a la consolidación del grupo campesino mexicano.

Por otra parte y continuando con las propuestas de reformas, considero viable la realización de diversas actividades dentro de las políticas públicas que encaucen el desarrollo sustentable del agro mexicano, dentro de las cuales presento las siguientes:

- * Promover y sustentar una política educativa real y efectiva en los poblados rurales.
- * Desarrollar la capacitación, investigación y transferencia de tecnología, a través de una asignación presupuestal efectiva.
- * Acrecentar los sistemas de riego.
- * Recuperación de suelos, mantos acuíferos y bosques.
- * Fomentar la organización de productores, en la integración de cadenas productivas.
- * Industrializar en el campo los productos agropecuarios.
- * Acceso directo al mercado nacional y el apoyo en la exportación de productos, a través del subsidio en la producción agrícola.
- * Replanteamiento del TLCAN, a efecto de buscar una competencia más equitativa entre los productores nacionales y los extranjeros.

Con las anteriores propuestas, se pretende reinsertar al sector agrario al marco de la competitividad nacional e internacional, lo que redundará en beneficios sociales a los sujetos agrarios y consecuentemente ayudará al desarrollo del crecimiento nacional.

4.7. COMENTARIOS FINALES AL CAPITULO CUARTO.

Sin duda alguna el moderno proceso de reforma agraria a permitido ciertos avances en algunos rubros del sector agrario, como podemos encontrar en la seguridad y certeza jurídica otorgada a través de los certificados de derechos ejidales y titulación de solares, así como en la instauración de instituciones como la Procuraduría Agraria, que actúa como institución protectora de los derechos de los sujetos agrarios, así como asesor de los núcleos conformados por dichos sujetos, ya sea en lo colectivo o en lo individual; asimismo, encontramos un avance en la creación de la autoridad jurisdiccional encargada de la solución de conflictos existentes y presentados entre los sujetos agrarios, así como en aquéllos que tengan naturaleza netamente agraria.

A pesar de los puntos favorables encontrados a las reformas realizadas al precepto constitucional y su ley reglamentaria, considero que han sido más los desaciertos que dicha reforma a traído para las mujeres y hombres del campo, la falta de acceso a créditos no institucionales, la desprotección a las familias de los ejidatarios, la falta de apoyo estatal para capitalizar a los núcleos agrarios, la falta de inversión privada en calidad de socios con los sujetos agrarios, la libertad de los núcleos ejidales a transmitir la propiedad de sus parcelas, aunado a su falta de educación, el éxodo rural, la desprotección del ejido ante los embates de la inversión privada y su desproporcionada posición frente a la tecnología y desarrollo rural extranjero, han obligado a los segundos a ofrecer sus productos a un menor costo, derivándose en un monopolio del mercado; consecuentemente los núcleos agrarios se encuentran destinados a desaparecer.

El proceso de reforma agraria en México debe propiciar que las relaciones sociales en el campo y la regulación de los derechos de propiedad, posesión y utilización sobre la tierra, generen condiciones estables para el desarrollo rural sustentable, la armonía

social y el mejoramiento de la calidad de vida, contribuyendo así a la seguridad alimentaria, a la integridad territorial, al desarrollo nacional y a la soberanía de la República.

1. A 15 años de haberse reformado el Artículo 27 Constitucional y de tener una nueva legislación agraria, las condiciones del campo son lamentables: los indicadores de pobreza, marginación, baja productividad y descapitalización, muestran claramente que no se han cumplido los propósitos y objetivos de la reforma agraria de 1992.
2. El rango constitucional que se le concedió a los núcleos agrarios y la personalidad jurídica que ahora ostentan no ha significado nada para los campesinos más que el hecho de reconocer y regularizar situaciones que ya se daban.
3. Este hecho, junto con las facultades que se dan a ejidos y comunidades para ordenar su tierra y decidir el destino de la misma (entiéndase seguridad jurídica), no ha traído los efectos que se esperaba, peor aún, tales efectos se perciben como adversos cuando resulta ahora indiscriminada la compra venta de tierras ejidales y comunales que presionan al cambio de uso de suelo, devastan los recursos naturales y especulan con tierras susceptibles al crecimiento urbano.
4. La promoción de formas de organización y prácticas democráticas internas, así como la capacitación, han sido endebles y no han reflejado sistemáticamente el fortalecimiento de la autogestión campesina encaminada al desarrollo integral de la sociedad rural.

5. Los esfuerzos para lograr la organización económica a través de figuras asociativas para hacer más eficiente la actividad productiva se ha traducido en innumerables Sociedades de Solidaridad Social, Uniones de Ejidos y Sociedades de Producción Rural que sólo engrosan los archivos de las dependencias. La asociación para la producción y los incipientes apoyos institucionales coordinados con alto grado de efectividad se han derivado generalmente de acuerdos coyunturales y no de compromisos dictados por marcos normativos específicos y políticas públicas de largo plazo.
6. La constitución de sociedades mercantiles han sido hechos meramente aislados y fortuitos, por lo que este esfuerzo no ha sido la manifestación sostenida de un proceso de capitalización rural.
7. La certeza en los derechos de propiedad, posesión y uso sobre la tierra no ha sido factor de desarrollo, porque el incipiente sistema de acreditación de la propiedad hasta ahora creado es sólo una fotografía, se mantiene estático y con información para autoconsumo frente a una realidad dinámica que exige información catastral y de uso de suelo confiable para planear la actividad productiva, de crecimiento urbano y de conservación de los recursos naturales.

Por su parte, las consecuencias del TLCAN no han sido las esperadas, sino por el contrario, han afectado la producción rural, al grado de que los resultados han sido los siguientes:

- Se han incrementado las importaciones de granos básicos, que ha significado la pérdida de soberanía alimentaria.
- Ha incrementado los niveles de pobreza en el sector rural.

- Ha expulsado a la población rural hacia las grandes ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica.

Todo esto nos lleva a la necesidad de reconceptualizar un sólo tema ligado con el desarrollo de la sociedad rural que es: la justicia agraria, porque no únicamente se trata de dirimir controversias sobre la tenencia de la tierra sino de las oportunidades de desarrollo, que el Estado debe procurar e impartir, procediendo a crear condiciones para que sea una realidad.

Se debe buscar que la sociedad en su conjunto comparta la convicción de que en ésta época de globalización la reforma agraria representa un aspecto central para organizar la actividad productiva y de conservación en el medio rural, pues tiene como sólida base la propiedad de la tierra.

Asimismo, que en la agenda de gobierno se tenga la certeza de que las relaciones sociales que se dan en torno a la tierra se constituyen en la piedra angular para dar consistencia a cualquier tipo de actividad que se desee desarrollar en el medio rural.

Además se deberá redimensionar el proceso de reforma agraria a través de modificaciones y adecuaciones al marco jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones y las relaciones de los sujetos del sector.

De esta manera se habrá de construir una legislación agraria para la seguridad y el desarrollo, que propicie los negocios rentables para los campesinos y empresarios, el ordenamiento de toda la propiedad rural del país, la regulación geográfica de los usos del suelo, la defensa de la propiedad social y privada, la procuración expedita y transparente de la justicia agraria, la defensoría de los campesinos ante los actos de autoridad, la distribución racional de la población; que fomente la participación de la

sociedad rural y de la organización campesina, la formación del capital humano, la autogestión campesina, la elevación de la calidad de vida de las familias campesinas y la preservación del medio ambiente. Una legislación agraria que vaya acorde con los requerimientos de los tiempos actuales, que responda a las demandas presentes y futuras de la sociedad actual y en particular a los intereses de todos los habitantes del campo, es decir a la totalidad de los sujetos agrarios (ejidatarios, colonos agrícolas y ganaderos, minifundistas, comuneros, indígenas, avecindados, jornaleros agrícolas y propietarios rurales), así como **el replanteamiento de la política de subsidio agrario, a fin de contrarrestar los embates de las empresas extranjeras**, cuyo objetivo se centra en la introducción de sus productos agrícolas al país, más que en la inversión de su capital en las propiedades rurales.

4. CONCLUSIONES.

- PRIMERO.-** A partir de la Constitución de 1917 en que se dió inicio a la reglamentación en materia agraria, la propiedad rural ha sido sujeta de diferentes normas reglamentarias del artículo 27 Constitucional.
- SEGUNDO.-** El nuevo marco constitucional, conserva la potestad estatal de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.
- TERCERO.-** Se cumplieron los ideales de la Revolución Mexicana, logrando un equilibrio en las formas de tenencia de la tierra, reconociendo a las comunidades, constituyendo ejidos y fortaleciendo la pequeña propiedad, derivando en condiciones que hicieron necesarias una reforma adecuada al momento social.
- CUARTO.-** La precedente Ley Federal de Reforma Agraria se caracterizó por contener un desmedido proteccionismo y paternalismo estatal, limitando la capacidad decisoria de los campesinos que quisieran emprender diversas posibilidades de asociación e inversión quedando sujetas estas determinaciones a la permisión gubernamental y a la política agraria de Estado que los consideraba únicamente con fines de carácter electoral; generando un marcado desanimo en los sujetos agrarios para intentar cualquier acción encaminada a lograr su crecimiento integral, así como que los ejidatarios y comuneros, en desatención al

orden legal, celebraran respecto de las tierras ejidales y comunales actos jurídicos ilegales.

QUINTO.-

La nueva normatividad agraria persiguió propósitos específicos como fueron los de liberar las formas de propiedad, incentivar la inversión privada, otorgar seguridad y certeza jurídica, generar nuevas formas de asociación, combatir la descapitalización del campo, cancelar la improductividad del minifundio, entre otros.

SEXTO.-

Las reformas al artículo 27 Constitucional, plantearon el establecimiento de las condiciones necesarias para alentar la participación de los productores rurales en el desarrollo nacional, fortalecer la vida comunitaria rural y sustentar el desarrollo económico y social de los núcleos agrarios, fundamentado en la certidumbre en la tenencia de la tierra, con la conclusión de reparto agrario, el reconocimiento constitucional de la personalidad jurídica y de autonomía a los núcleos agrarios para decidir libremente sus mecanismos de desarrollo, así como la creación de medios destinados a procurar e impartir justicia a los sujetos agrarios.

SÉPTIMO.-

Con los cambios realizados al texto Constitucional, se promulgaron dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, determinando el primero a su vez, la creación de la Procuraduría Agraria como organismo descentralizado de la administración pública federal, con funciones de servicio

social, la transformación del Registro Agrario Nacional en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, creándose con base en el segundo, los Tribunales Agrarios, dotados de plena jurisdicción y autonomía, encargados de administrar justicia agraria en todo el país, se plantea su incorporación al Poder Judicial de la Federación a fin de lograr la profesionalización en la impartición de justicia.

OCTAVO.-

Como promotor de la regularización de la propiedad rural, la Procuraduría Agraria esta cumpliendo cabalmente con la encomienda de procurar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, a través del concluido Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, en la intervención para resolver las controversias derivadas de conflictos sobre derechos agrarios, así como en la actual realización del programa HEREDA.

NOVENO.-

No obstante la seguridad y certeza jurídica que se ha venido otorgando a la propiedad de los sujetos agrarios, ante las actuales características de ésta y dada la falta de educación caracterizada de los sujetos agrarios, estos se encuentran sujetos a una injusta competencia frente a diversos productores extranjeros.

DÉCIMO.-

A pesar de las nuevas oportunidades de desarrollo derivadas de la libertad que la nueva legislación otorga a los sujetos agrarios para realizar cualquier contrato de asociación o

aprovechamiento, tendiente a elevar y consolidar su desarrollo económico y social, estos se encuentran incapacitados para obtener ventajas resultantes de dichos contratos, al tener un total desconocimiento de la aplicación y consecuencias que de estos se deriven, con lo que se encuentran a merced de contratantes de mala fe, con el riesgo de perder su propiedad.

UNDÉCIMO.-

Derivado del análisis jurídico-conceptual de diversos lineamientos de la ley reglamentaria en la materia, se desprende la existencia de diversas incompatibilidades entre el texto legal, con la norma fundamental que le dio origen, lo que hace necesaria una revisión al marco legal reglamentario, a fin de adecuarlo a la realidad social existente.

DUODÉCIMO.-

Asimismo, la Ley Agraria contiene diversos lineamientos relacionados con la personalidad jurídica de las comunidades, la inversión extranjera en sociedades mercantiles, sucesión de derechos ejidales, características de los solares urbanos en relación con las limitantes establecidas para la detentación de los sujetos agrarios, que impiden su correcta aplicación a situaciones de hecho que se vienen presentando en el medio rural entre los sujetos agrarios y su propiedad.

DÉCIMO TERCERO.- Al permitir la actual legislación la adopción del dominio pleno de los ejidatarios respecto de su parcela aunado a las

diversas modificaciones que sufrieron la propiedad ejidal y comunal, que hacen factible su conversión a la propiedad privada mediante diversos actos jurídicos, nos encontramos ante la posibilidad real de desaparición de la propiedad social; por lo que se considera necesaria la determinación constitucional que la propiedad rural sea considerada de carácter eminentemente agropecuario.

DÉCIMO CUARTO.- El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), más que traer beneficios, ha perjudicado notablemente al sector agrario nacional, obteniendo ventajas un contado número de empresas agroindustriales en perjuicio de una inmensa mayoría de productores rurales, lo que hace necesaria la renegociación de dicho Tratado, o bien, la modificación de políticas públicas a fin de apoyar a dichos productores, ya que de lo contrario, el sector rural se encaminará a su desaparición con los consecuentes resultados de aumento de pobreza.

DÉCIMO QUINTO.- Considerándose finalmente que tanto el marco normativo como las políticas públicas gubernamentales deberán de ser objeto de modificaciones a fin de lograr, a mediano plazo, el mantenimiento del sector rural basado en la seguridad jurídica a su propiedad, dentro del marco de la competitividad tanto nacional como internacional, así como en un largo plazo, su inserción a la competencia internacional, deteniendo con ello el paso que ha mantenido hacia su desaparición.

DECIMO SEXTO.- Teniendo como base la plena identificación del régimen de tenencia de la tierra, así como su estructura nacional y problemática regional logrado con el PROCEDE, se deberán establecer planes y políticas gubernamentales con el objeto de incentivar un desarrollo real del sector agrícola y consecuentemente de los sujetos agrarios.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **BARCENAS CHAVEZ, Hilario.** “DERECHO AGRARIO Y EL JUICIO DE AMPARO”. Editorial Mc.Graw-Hill, Interamericana. México.2000.
- 2.- **CHÁVEZ PADRÓN, Martha.** “EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO”. Editorial Porrúa. México.
- 3.- **COVARRUBIAS, José F.** “TRASCENDENCIA POLÍTICA DE LA REFORMA AGRARIA”. Editorial, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México 1969.
- 4.- “DIARIO DE DEBATES”. Editorial, Cámara de Diputados, Edición 1960, Tomo II, apéndice de la Iniciativa XXXIII.
- 5.- **DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio.** “VADEMÉCUM AGRARIO Y DE DERECHO RURAL SUSTENTABLE”. Editorial, Porrúa.
- 6.- **ESTEVA, Gustavo.** “LA ECONOMÍA CAMPESINA ACTUAL COMO OPCIÓN DE DESARROLLO”. Revista N° 147, enero-marzo 1979, Investigación Económica.
- 7.- **FABILA MONTES DE OCA, Manuel.** “ CINCO SIGLOS DE LEGISLACIÓN AGRARIA” Editorial SRA. 2ª Edición. México. 1990.
- 8.- **FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO.** “EL DERECHO ROMANO” Editorial ESFINGE, 1960.
- 9.- **GALLARDO ZUÑIGA, Rubén.** “PRONTUARIO AGRARIO”. Editorial Porrúa.
- 10.- **GALLARDO ZUÑIGA, Rubén.** “RÉGIMEN JURÍDICO AGRARIO”. Editorial Porrúa.
- 11.- **GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N.** “EL DERECHO AGRARIO EN EL NUEVO CONTEXTO LEGAL” Cárdenas Editor y Distribuidor.
- 12.- **GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N.** “DERECHO AGRARIO” Editorial Oxford 2005.
- 13.- **GUTELMAN, Michel.** “CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MÉXICO”. 3ª. Edición. Editorial Era. México. 1997
- 14.- **HINOJOSA ORTIZ, Jorge.** “EL EJIDO EN MÉXICO”. Editorial CEHAM. México.
- 15.- **IBARROLA, Antonio de.** “DERECHO AGRARIO”. Editorial Porrúa. 3ª. Edición. México. 1986.
- 16.- **LEMUS GARCIA, Raúl.** “DERECHO AGRARIO MEXICANO”.6ª Edición, Editorial Porrúa. México. 1987.
- 17.- **LEMUS GARCIA, Raúl.** “DERECHO AGRARIO MEXICANO”.8ª Edición Actualizada. Editorial Porrúa. México. 1996.

- 18.- **LÓPEZ BÁRCENA**, Francisco. “AUTONOMÍA Y DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO”. 2ª Edición. Ediciones Coyoacán.
- 19.- **LUGO CHÁVEZ**, Héctor. “EL MARCO SOCIOJURIDICO DEL CAMPO”. Fondo Editorial COPARMEX. México.1995
- 20.- **LUNA ARROYO**, Antonio. “DERECHO AGRARIO MEXICANO”. Editorial Porrúa. México. 1975
- 21.- **MAGAÑA**, Gildardo. “EMILIANO ZAPATA Y EL AGRARISMO EN MÉXICO”. Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana. México. 1975
- 22.- **MEJÍA FERNANDEZ**, Miguel. “POLÍTICA AGRARIA EN MÉXICO, EN EL SIGLO XIX.”. Siglo XXI, Editores. México. 1979.
- 23.- **MENDIETA Y NÚÑEZ**, Lucio. “EL SISTEMA AGRARIO CONSITUCIONAL” Editorial Porrúa. México. 1940.
- 24.- **MONTFORT RAMÍREZ**, Gerardo. “ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEYA AGRARIA” Cárdena Editor y Distribuidor.
- 25.- **MORETT SÁNCHEZ**, Jesús Carlos. “ALTERNATIVAS DE MODERNIZACIÓN DEL EJIDO”, Editorial Diana. 1992.
- 26.- **MUÑOZ LOPEZ**, Aldo Saúl. “EL PROCESO AGRARIO Y GARANTIAS INDIVIDUALES”. 2ª. Edición. Editorial Pac. México. 1997
- 27.- **OSWALD SPRING**, Úrsula. “El campesino ante el T. L. C.
- 28.- **RIVERA RODRÍGUEZ**, Isaías. “EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO”. 2ª. Edición. Editorial Mc-Graw-Hill. México. 1997.
- 29.- **ROBLES BERLANGA**, Hector M. y Luciano Cocheiro Bórquez. “ENTRE LAS FÁBULAS Y LA REALIDAD, LOS EJIDOS Y LAS COMUNIDADES CON POBLACIÓN INDÍGENA”. CONACULTA.
- 30.- **SOTOMAYOR GARZA**, Jesús. “EL NUEVO DERECHO AGRARIO EN MÉXICO”. Editorial Porrúa. México. 1993.
- 31.- “LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA, ORIGEN, EVOLUCIÓN, RETOS, TESTIMONIOS”. Secretaría de la Reforma Agraria, 2ª. Edición.
- 32.- **VALLE ESPINOZA**, Eduardo. EL NUEVO ARTÍCULO 27”. Editorial Oceano. México. 1995.

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 2004.
Ley Agraria comentada: Doctrina y Jurisprudencia. Editorial Porrúa. México. 2002.
Ley de Desarrollo rural sustentable. Editorial Mc-Graw-Hill. México. 2002.

OTRAS FUENTES

- 1.- **GALLARDO ZUÑIGA**, Rubén. “XXXIV Curso de Capacitación Básica para Visitadores y Abogados Agrarios de la Procuraduría Agraria (Material de Apoyo) 24 de noviembre al 8 de diciembre de 2003”. México. 2003.
- 2.- www.adital.org.br
- 3.- www.sra.gob.mx
- 4.- Diario Oficial de la Federación, 14 de Agosto de 2001.