

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

ANALISIS JURIDICO-SOCIAL DE LA  
REFORMA AGRARIA DE 1992

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
JORGE DÍAZ SÁMANO.

ASESOR: LIC. JOSÉ MARÍA SÁINZ Y GÓMEZ SALCEDO



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI MADRE GRACIELA SÁMANO VDA. DE DÍAZ.**

A quien le debo mi formación como ser humano y profesional, una mujer inteligente, de temple, y con mucha previsión humana, que día a día aprendo de ella, y a quien le tengo una profunda y muy especial adoración.

**A MI PADRE LIC. ELADIO DÍAZ ORTÍZ. (IN MEMORIAM)**

Quien fue una experiencia total para mi, que sigue existiendo, y siempre estará a mi lado, habiéndolo disfrutado: como hijo, amigo y como hermano, maestro, quien me transmitió sus grandes experiencias de sus vivencias jurídicas, políticas, personales, dignas de seguir como un grandioso ejemplo.

Te amo donde quiera que estés.

**A MI ABUELITO DR. DON ANTONIO SÁMANO GALVÁN. (IN MEMORIAM)**  
**(“TATA”)**

Recordando el cariño y la paciencia que me tuvo como su nieto, quien me dedicó los últimos años de su vida, y que siempre estará en mi memoria.

**A MI ABUELITA DOÑA RAQUEL RAMÍREZ DE SÁMANO (IN MEMORIAM)**  
**(“MAMA QUEL”)**

Con quien viví gran parte de mi niñez, con mucho cariño.

**A MI ABUELITO CRISOFORO DÍAZ CATALÁN (IN MEMORIAM).**

Quien me enseñó la sencillez y la humildad.

**A MI ABUELITA DOÑA ELEUTERIA ORTÍZ CHÁVEZ (IN MEMORIAM).**

Una mujer ejemplar, con visión de negocios y grandes ideales políticos, mi admiración.

**A MIS TIOS**

**DR. RAUL SAMANO RAMÍREZ**

**LIC. HECTOR SÁMANO RAMÍREZ (IN MEMORIAM)**

**PROF. ANTONIO SÁMANO RAMIREZ**

A quienes les tengo gran cariño, y con quienes disfrute bonitas vivencias.

**A MIS TÍOS:**

**DR. JOSÉ DÍAZ ORTÍZ**

**LIC. PALEMON DÍAZ ORTÍZ**

Distinguidos profesionistas Guerrerenses, con todo mi cariño.

**A MI HERMANA LIC. LAURA DÍAZ SÁMANO**

Gran orgullo para mí, por su trayectoria profesional y como Notaria, y siempre amiga leal.

**A MI HERMANO LIC. ELADIO DÍAZ SÁMANO**

Siempre ha sido mi apoyo, como lo es, mi hermano y quien ha estado en mis logros y a quien nunca defraudaré.

**A MIS SOBRINOS: COQUITO, RAFA y BEBI.**

Con gran afecto, que los vi crecer y que son mi gran adoración..

**A MI SOBRINO ELADIO (III) DIAZ GUTIERREZ (“LAYITO”)**

A quien día a día disfruto, es un bebito lindo, que tendrá que forjarse como nosotros, a quien quiero y amo.

### **A MI PRIMO ARQ. JOSE LUIS DÍAZ MILANESIO**

Con quien desde niños, llevamos una convivencia estrecha, a pesar de la distancia, cada día se forja más la relación familiar.

### **A MI AMIGO Y HERMANO LIC. HECTOR RAVELO CHUMACERO.**

Quien ha sido siempre mi hermano incondicional, compartiendo desde éxitos profesionales, hasta inolvidables vivencias.

### **AL LIC. RAUL ERNESTO VALENZUELA OSUNA**

Con quien compartí aulas en la Universidad, quien me ha permitido disfrutar de su valiosa y sincera amistad, con quien he compartido inolvidables momentos de mi vida.

### **AL LIC. JOSE MARÍA SAINZ Y SALCEDO**

Mi distinguido y admirado catedrático, con quien tuve la fortuna de cursar, la materia mas importante de la carrera, Derecho Romano, quien la imparte con gran vocación y talento.

### **AL LIC. VICTOR MANUEL SERNA THOME**

A mí respetado amigo y compañero de facultad, mi admiración y afecto.

# INDICE

Pág.

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES.

1. La filosofía agraria de Luis Cabrera.....1
2. El artículo 27 Constitucional y el Derecho Social en México.....11
3. Los Códigos en materia Agraria de 1934,1940 y 1942 .....14

### CAPÍTULO SEGUNDO: LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1. Artículo 51, 52 y 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.....46
2. Libro 4°, de la redistribución de la propiedad agraria.....54
3. Las directrices del gobierno salinista para la creación de la Ley Agraria.....56

### CAPÍTULO TERCERO: LEY AGRARIA.

1. Iniciativa de reforma al artículo 27 Constitucional de Noviembre de 1991.....59
2. La venta de derechos parcelarios .....65
3. El cambio de propiedad ejidal a propiedad plena.....68
4. Domino pleno.....69  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Procuraduría Agraria  
Registro Agrario Nacional  
Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra
5. Dominio pleno de parcelas.....75
6. Derecho del tanto.....77

### CAPÍTULO CUARTO: LA ACTUAL SITUACIÓN AGRARIA EN MÉXICO.

1. Cambio de naturaleza jurídica ejidal de la propiedad privada .....83
2. Consecuencias jurídicas del dominio pleno .....91  
Positivas  
Negativas.
3. Los subsidios en materia agraria.....102
4. La pérdida de tierras ejidales.....107

## CONCLUSIONES.

## BIBLIOGRAFÍA.

# INTRODUCCIÓN.

En México a lo largo de su historia, como también en el mundo, ha habido problemas y muchos de ellos han sido la lucha por la tierra. México no ha sido la excepción y esta lucha ha estado presente. La preservación de territorios, su reconocimiento por la Corona Española, fue base para la resistencia indígena a la conquista; la defensa de la soberanía nacional fue condición de la formación del Estado Nacional Independiente. A principios del Siglo XX el movimiento revolucionario sintetizó la respuesta a estos problemas con base en la restitución de tierras a los pueblos indígenas y su dotación a los campesinos pobres.

El ejido es una forma muy antigua de propiedad en México. Este concepto originalmente se estableció por los conquistadores españoles. Correspondía a tierras ubicadas en las afueras de los pueblos. No obstante que hubo un gran reparto de tierras de esta territorio nacional durante estos casi 80 años, la realidad es que no llegó el capital al campo como debería haber sido; fue casi nula la inversión y esto se debió fundamentalmente a que este reparto se hizo de manera indiscriminada y sin tener el mínimo de seguridad jurídica. Se repartió la tierra, pero no se entregaban títulos. Esto, aunado a otros aspectos como el minifundismo, afectan gravemente al campo y así como tenemos constitucionalmente los límites a la pequeña propiedad, prohibidos los latifundios, cuando exceden estos límites de la pequeña propiedad agrícola, ganadera o forestal, el minifundio afecta al campo mexicano.

Durante casi 8 décadas la figura jurídica del reparto agrario, desde el punto de vista administrativo, mantuvo su carácter de mandato constitucional y fue interpretado también al través de las legislaciones agrarias, los Códigos Agrarios que en su tiempo rigieron.

# **CAPÍTULO PRIMERO.**

## **ANTECEDENTES.**

### **1. LA FILOSOFÍA AGRARIA DE LUIS CABRERA.**

Ante la problemática que se vivía y los postulados por mejorar la situación agraria en el país, nace una figura fundamental para las simientes de la solución a dicho problema. Luis Cabrera uno de los hombres que más se había dedicado al estudio del problema agrario y quien haría grandes propuestas para buscar la solución más idónea al conflicto; en su discurso del 3 de diciembre de 1912 abriría los ojos de la población tratando de crear una real conciencia de gobernantes y gobernados sobre a situación del campo mexicano. Ramírez Plancarte al respecto menciona que “La pieza oratoria que contiene la más explicativa y viril denuncia de muchas familias que contra los trabajadores rurales cometían los latifundistas de acuerdo éstos con el poder público” <sup>1</sup>

Ante el Pleno del Congreso el Licenciado Cabrera inició la asamblea con un breve proyecto en el cual declaró:

- 1) De utilidad pública nacional la concentración y dotación de ejidos para los pueblos.
- 2) Que se expropiarán los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos para los pueblos.
- 3) Determinó al hacendado como la “presión económica de la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez igualadas ambas propiedades, la división de la grande se efectuará por si sola. Estimo

---

<sup>1</sup> CHÁVEZ Padrón, Martha. “Derecho Agrario en México” Edit. Porrúa. México. 1999. P.p. 260.

que el gobierno debe hacer un esfuerzo para fomentar la creación de la pequeña propiedad agraria.”<sup>2</sup>

- 4) Dar la libertad a los pueblos de la opresión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los pobladores de las tierras.

Con estos postulados se encuentran las ideas principales de Luis Cabrera, mismas que manifiesta en su discurso, buscando siempre la igualdad entre la población, la equidad y justicia como principios de su ideología. Hace la connotación negativa de la figura de la hacienda misma que es sumamente nociva para el desarrollo del país. Menciona el apoyo de servidores públicos y gobernantes para el engrandecimiento del hacendado, estructura que tiene que cambiar necesariamente si se quiere lograr el progreso buscado. Se tiene que buscar el apoyo a la pequeña propiedad, misma que debe ser fundamento de la agricultura nacional conjuntamente al ejido; respetando por un lado la propiedad privada y por otro la propiedad comunal.

## **DERECHO AGRARIO Y PROCESO AGRARIO**

1.- El Derecho agrario, como fenómeno ius-histórico, no ha existido siempre. Aparece a partir del momento en que se dan una serie de condiciones económicas, políticas, sociales y culturales determinadas que permiten su nacimiento. Es, en consecuencia, un derecho que al igual que otras ramas jurídicas, entendido como sistema, no se conforma como un fenómeno constante en los ordenamientos jurídicos del mundo.

Aún cuando la agricultura va paralela al progreso de la Humanidad, a pesar de que se encuentren disposiciones legislativas de muchos siglos que hacen referencia al derecho de propiedad de la tierra (como sucede en Babilonia con el

---

<sup>2</sup> ARENAL Guzmán, Diego. “Del Maderismo a los Tratados de Teoloyucan México.” Edit. Era. México. 1999. P.p. 43

Código de Hamurabi, o en Egipto, China, Judea y Grecia), o se perfilen instituciones como la del Derecho romano que ahora son reclamadas por la disciplina iusagraria, o se emitan monumentos jurídicos como el Code Napoleón que tuvo como centro el derecho de propiedad, pese a todo esto, es hasta hace poco que el Derecho agrario como disciplina jurídica existe en forma autónoma, afirmándose, y con diferencias concretas que lo distinguen del Derecho civil y de las demás ramas jurídicas.

Ni la Antigüedad, ni Grecia, ni Roma conocieron de un Derecho agrario que no fuera precisamente el ius civile.

El origen del moderno Derecho agrario se ubica en Italia a finales del siglo XIX, y en España, Francia y América latina en este siglo.

El nacimiento del Derecho agrario se opera hasta el momento en que confluya una serie de circunstancias económicas, políticas y sociales. La transformación, perfeccionamiento y perfiles característicos dependen siempre de estos factores motivo por el cual el Derecho agrario debe ser calificado como un Derecho histórico.

Los dos límites que condicionan este Derecho: la época en la cual se refuta vigente y la historicidad que le da sus características propias, definen su existencia, sin embargo, ni uno ni otro definen su cientificidad, pues hay que tener presente que existe una gran diferencia entre el Derecho agrario, como fenómeno normativo, y la ciencia que tiene como objeto el Derecho agrario.

Las primeras manifestaciones de la ciencia que estudia el Derecho agrario tiene su origen en las investigaciones realizadas en Italia a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, específicamente por un grupo de juristas que se dieron al estudio profundo de la normativa agraria dictada, llamados- por las características comunes y homogeneidad del planteamiento la Escuela Toscana, posiblemente como modo de diferenciarse de la Escuela Napolitana que estudió los *usi civici*.

Estos primeros pasos- carentes de continuidad del método científico, pero con idéntica orientación ideológica se vieron pronto anulados por la codificación. *El Code Napoleón* de 1804 fue una oleada que llegó a calar hondo en todos los ordenamientos jurídicos. En Italia, una vez declarado el Estado unitario, se sigue

la codificación francesa y su filosofía al probar el Codice civile de 1865. motivo por el cual aquellas primeras manifestaciones de la ciencia iusagraria se vieron pronto destruidas.

En efecto el Código civil francés es la representación jurídico-política de las ideas revolucionarias de 1789, es la instauración del derecho de libertad del individuo y de la tierra como símbolo de destrucción del feudalismo, sobre todo en su representación jerárquica social que se funda en la distribución de la tierra. Libertad y tierra son conceptos paralelos: a la unidad política del ciudadano corresponde la unidad jurídica de la propiedad. La revolución burguesa afirma la libertad del individuo con la unidad jurídica de la propiedad.

La doctrina de la revolución es la del individuo, la del individuo como centro de toda preocupación. El individuo está contrapuesto a la sociedad. La filosofía revolucionaria es, pues, la de la parte. La propiedad nace junto al poder político porque antes de éste lo único que existe es una aprehensión personal, sea, el derecho subjetivo resuelve el problema de la pertenencia, atribuyéndole una parte del mundo corpóreo al individuo. Pero, como la propiedad de la tierra es la propiedad por excelencia, la tierra se encuentra ligada a la voluntad del individuo. He aquí las fuerzas ante las cuales sucumbieron los primeros intentos del estudio científico del Derecho agrario:

Los factores que permiten el nacimiento del Derecho agrario moderno son el capitalismo, la ruptura de la unidad del Derecho privado y la evolución del esquema jurídico constitucional de los diversos ordenamientos.

El capitalismo introduce, aparte de la división de la sociedad en clases, la categoría de la tierra como instrumento de producción a la par del trabajo y el capital, y los fenómenos económicos que originan su nacimiento (en cuanto relaciones de producción determinadas) condicionan, en general, el proceso social, político y espiritual, marcando el proceso de la formación económica de la sociedad. En cuanto al aspecto agrario se refiere, la revolución industrial afecta también la agricultura: una vez superados los avances del siglo XVIII del uso del abono animal la práctica del barbecho y al alternativa de cosechas, la agricultura del siglo XX continúa haciendo progresos notables sobre todo porque se

intensifican los drenajes, se descubren los abonos químicos, y comienza un acelerado desarrollo con la invención de la maquinaria agrícola, que implica, en el plano social, la destrucción definitiva de la comunidad medieval aldeana y el desplazamiento de la agricultura colectiva por el sistema “moderno” del cultivo individual. Es el capitalismo y su filosofía el que va ocasionar la ruptura de la unidad del Derecho privado.

La transición de la sociedad feudal a la sociedad capitalista fue lenta y gradual, la nueva clase no se había aún emancipado de la anterior y coexistían ambas con sus propias leyes. El código civil y el código de comercio. El Code Napoleón como código de la burguesía rural era el “derecho perfecto”, en él se protegía la propiedad, se garantizaba su disfrute y se conserva la riqueza. Con el código de comercio, por el código de la nueva clase: de la burguesía industrial y comercial, por su influencia decidida que todo impregna se da la “comercialización” de las relaciones, pues el Derecho comercial es la categoría jurídica por excelencia del capitalismo. El fundamento de la ruptura de la unidad del Derecho privado acontece porque la codificación napoleónica resolvía el derecho de la tierra en el Derecho civil, en el Derecho de la propiedad, con el problema de que en materia comercial aparecen categorías de unidad y actividad, manteniéndose la tierra en la esfera de la voluntad del individuo.

Las crisis es más clara al profundizar: el contenido del derecho subjetivo ( el centro pasa de la voluntad a la relación individuo-bien), las necesidades humanas y la naturaleza del bien, la diferencia entre bienes de consumo y bienes de producción. La propiedad pasa de poder de la voluntad a poder económico.

En el aspecto constitucional, como tercer fenómeno que coadyuva para el origen del moderno Derecho agrario, se opera la evolución al pasar de un sistema “liberal” en que solamente habían encontrado protección los derechos políticos, clásicos o individuales de libertad, a su sistema “social” en que esos mismos son integrados con los derechos “sociales” o “económicos” de libertad. A partir del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, luego la de la Republica de Weiman en 1919, se comienza a institucionalizar el tránsito de la “propiedad señoría” con los antiguos caracteres de individualidad, absoluta, sagrada e

inviolable, a una “propiedad instrumento de producción”, a una “propiedad activa” que pasa a ser un derecho deber por la obligación del cumplimiento de su “función social”, para el racional disfrute y justa distribución.

El Derecho agrario nace del Derecho civil pero no como traslado del estudio del derecho de la tierra. El Derecho agrario es derecho de actividad, no sólo de propiedad, nace como la unidad de la organización y utilización de la tierra en la producción agrícola.

Contrariamente, la ciencia que estudia el Derecho agrario no nace al mismo tiempo. El Derecho agrario y su ciencia se encuentran históricamente desfasados, y casi todos los ejemplos difícilmente confluyen en tiempo y espacio.

2.- En la formación del Derecho agrario, tanto en el plano legislativo como doctrinario, hay notables diferencias en los diversos países que le han dado importancia. Actualmente sólo en Europa y América Latina, a la par de las disposiciones ius agrarias dictadas, se le ha dado un tratamiento científico que merezca denotarse.

A) En Europa es Italia a donde se encuentra la cuna y mayor profundidad doctrinaria en el tratamiento de la materia, le sigue España con un notable desarrollo sobre todo en los últimos veinte años luego Francia que no ha logrado incorporarse al movimiento mundial, y finalmente Alemania con un desarrollo casi imperceptible.

a) El fenómeno de la doctrina del Derecho agrario en Italia se remonta al siglo XVIII, como se indicó, sin embargo, el hito más importante dentro de su historia se encuentra constituido por la aparición del primer número de la Rivista di Diritto agrario, en la primavera de 1922, dirigida por Gian Gastote Bolla, casi paralela a la instauración de la primera cátedra del Diritto agrario en la università deli Studi di Pisa, es el otoño del mismo año, a cargo de Bolla. Aún cuando en esta época aparecen una serie de publicaciones, es realmente la Revista a la que corresponderá impulsar la nueva ciencia y en torno a ella es que vive todo un complejo grupo de autores de monografías y manuales forjadores primeramente de reformas al ordenamiento jurídico incorporadas con el código civile de 1942, y

luego, de la nueva generación un poco menos civilista que la de los iniciadores. Con la revista también se dan grandes discusiones doctrinas, hoy propiedad de la historia universal del Derecho agrario, que constituyen verdaderas etapas con sus características propias. Sin embargo el aporte de Italia al Desarrollo del derecho agrario no se agota ahí: sus congresos permitieron un tratamiento más internacional al promover y difundir la novista ciencia jurídica, y más tarde sus demás revistas especializados. Es la doctrina de este país, la máxima representante del desarrollo científico del Derecho agrario por su inmensa producción jurídica, pero por haber adquirido este Derecho acogida mundial, no es el único.

b) El segundo gran país donde se desarrolla el Derecho agrario, no solo por la vecindad con Italia, sino fundamentalmente por su especial situación agrícola y social propicia a la existencia de una adecuada normativa agraria, además de la sensibilidad de sus juristas en España, convertida hoy también en la segunda doctrina mundial por lo profundo del tratamiento científico. Antes de la promulgación del Código civil de 1889 se encuentran obras referidas a la agricultura, como en otros países, pero el nacimiento del Derecho agrario corresponde a este siglo al promulgarse nuevas leyes inspiradas en principios de orden social ausentes en la codificación. En la década de los treinta, mientras en Italia se discute sobre la autonomía de la materia, juristas provenientes del campo notarial sostenían la independencia legislativa y doctrinal respecto al "tronco común del Derecho civil" para sentar las bases inspiradoras de la doctrina española de una primera época desarrollada en los cincuenta por Federico Castro y Bravo y Manuel María de Zulueta. En todo caso, el mayor esplendor español es reciente y se encuentra representado principalmente por cuatro grandes personalidades: Alberto Ballarín Marcial, Agustín Luna Serrano, Juan José Sanz y José Luis de los Mozos, cuya identificación debe ser personal pues no hay una Escuela española, en el estricto sentido del término, que permite englobarlos todos juntos, aun cuando se encuentra una Asociación Española de Derecho agrario que anualmente realiza publicaciones y cursos de especialización.

El gran vacío ha sido, por una parte, la ausencia de una Revista de Derecho agrario que permita el desarrollo científico de la materia, y por otra, el no haber creado las cátedras correspondientes en la Universidad española para impulsar un desarrollo didáctico, llave de los demás.

c) El Derecho agrario en Francia se ha retrasado considerablemente. Las publicaciones de principio de siglo y la legislación dictada con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial no despertaron interés suficiente para afianzar una nueva doctrina. El Code Rural del 16 de abril de 1955, que introdujo los conceptos de explotación agrícola y enterprise, lejos de abrir una nueva etapa constituye sólo un hito histórico porque fue insatisfactoriamente tratado, al punto que la reciente doctrina ubica el nacimiento del Derecho agrario en época sumamente reciente. Hoy día aparte de la doctrina de los últimos años, se encuentra la fundación del institut des hautes etudes de Droit rural et d'economie agrícola, en 1960, y la Revue de Droit rural aparecida en 1971, en torno a los cuales se puede solidificar un movimiento nuevo.

d) En Alemania en el Istitut für Landwirtschaftsrecht, de la Universidad de Gottigen, ha tenido cuerpo en los últimos años un joven movimiento nacido alrededor de la revista agrarrecht, sin embargo todavía es un fenómeno local.

B) En América Latina el Derecho agrario moderno ha tomado nuevas y amplias dimensiones. En todos los países, por su especial situación agrícola, con una problemática influida por diversos acontecimientos políticos, se han dictado normativos agrarios para regular esta forma de producción, es así como ha nacido todo el complejo normativo de las leyes de reforma agraria dictadas, a excepción de Argentina y Uruguay, que no obstante su diverso carácter configuran una cierta unidad legislativa. En relación a la ciencia del Derecho agrario no se puede afirmar que obedece a un fenómeno uniforme: existen países como México, Argentina, Venezuela y Brasil con un mayor desarrollo, y otros, como por ejemplo Perú, Costa Rica, Colombia, con incipientes estudios en este campo, pero en todos ese desarrollo es sumamente reciente.

a) México, producto de su temprana revolución agraria y de la incorporación de principios revolucionarios en la Constitución Política de 1917 con la posterior

normativa sobre la reforma agraria, ha sido desde principios de siglo el país de el, país con el mayor adelanto legislativo agrario del continente, inspirador más tarde de una doctrina de reconocida autoridad científica. El primero y más grande de los agraristas de América es Lucio Mendieta y Núñez, autor ya desde 1923 de la singular obra El problema agrario en México, con plena vigencia actualmente, y de gran cantidad de artículos y libros, con los cuales llamó la atención en esta materia tanto en su país como en el extranjero. Hoy día, sin embargo, aun con la presencia de gran cantidad de obras, el ímpetu de hace años se ha ido perdiendo pues no hay una moderna doctrina mexicana a al vanguardia del Derecho agrario latinoamericano como sería de esperarse.

c).- Finalmente, siendo el Derecho Agrario de tutela de alto contenido social, los sujetos deben estar garantizados procesalmente para la protección de sus derechos.

Hoy, más que nunca se sabe que no existe desigualdad mayor que aquella de tratar las desigualdades en modo igual. En sede agraria más evidente que en otros campos jurídicos, las partes se enfrentan en un notable estado de desigualdad económica y por esto cobra especial interés el balancear la desproporción existente; por una parte a través de los mecanismos legislativos que reivindiquen la condición de la parte más débil, y por otra, obligando al juez a realizar una función tuitiva. La desigualdad económica que significa también menor capacidad de resistencia y espera, cuyo efecto inmediato ha sido siempre la renuncia o transacción, aún cuando sea desastrosa, para el sujeto de Derecho agrario muchas veces beneficiario de una política estatal determinada exige en el pleno real instituciones jurídicas mejor concebidas, concentradas en la defensa de la parte débil como forma inmediata de tutelar los intereses sociales y colectivos. El proceso moderno será racional, pues, sólo en la medida en que la defensa del Derecho consista en una concesión de asistencia del Estado no sólo al dictar la sentencia sino desde la primera fase del mismo.

En la medida en que la evolución histórica institucional de los instrumentos procesales adoptados en los diversos ordenamientos jurídicos vaya

continuamente adquiriendo su propia definición para adaptarse a estas características tendenciales del proceso agrario es que podrá iniciarse un tratamiento científico de la materia.

Metodológicamente, también en forma tendencial, para determinar la existencia de las características generales del proceso agrario parece que el mejor sistema consista en identificar primero los institutos procesales existentes para proceder luego al análisis de sus diversos perfiles, y así, tratar luego de encontrar rasgos de organicidad y completez en virtud de los cuales afirmar la presencia o no de dichas características, único vehículo para iniciar la afirmación de una nueva clasificación jurídica: el Derecho procesal agrario.

Una vez perfilada, aún cuando sea en grandes líneas, la relación entre el Derecho agrario y el proceso, a riesgo de adelantar conclusiones fundamentales de la investigación que afloran, sin embargo, casi espontáneamente como corolario a este interesante nexo, resulta muy evidente la importancia del tema dentro del campo del Derecho agrario, en cuanto constituye la respuesta a aquél interrogante a que se debe someter todo intento científico, sobre todo como el iusagrario calificado de “novísimo”, al forjarse su propia personalidad: ¿vivirá o no vivirá?

En ningún campo como en el Derecho, ciencia social por excelencia, la razón de ser se encuentra en cuanto corresponda en el plano de la realidad a los intereses por los cuales cobró vida, es decir, en cuanto cumpla con la función encomendada por el legislador. Como el derecho nace para regular un determinado conjunto de relaciones sociales, existe no sólo en cuanto sea legítimamente promulgado, sino, en forma principal, en la medida en que tome un alto grado de actuación al entrar en contacto con su objeto. El Derecho agrario, que no escapa en absoluto a este orden de premisas, ha utilizado desde su nacimiento diversos procesos ya establecidos previamente para otras materias relacionadas con su contenido, de ahí que, si bien su existencia en el plano de la legitimidad es indiscutible, afronta aún problemas en cuanto al aspecto de su plena actuación, de lo que debe tomar acto su ciencia, no sólo en el aspecto

histórico, sino, principalmente, en el plano de las realidades donde se le estrangula y deforma con una jurisprudencia negadora de sus principios.

La única forma en que el Derecho agrario podrá reclamar su validez histórica es en la medida en que sea correlativamente adjetivado.

## **2. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO SOCIAL EN MÉXICO.**

Cuando Lemus García habla de la Teoría Tricotómica del Derecho en donde se encuentra un Derecho de Coordinación (Privado), uno de Subordinación (Público) y otro Social, al que para definirlo participa del estudio de Geirges Gurvitch, quien menciona que el Derecho Social es “como un dominio en donde el Derecho Público y el Privado se entrelazan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos especies.”<sup>3</sup>

Para el ilustre Doctor Mendieta y Núñez, quien expresa que “el Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales de un orden justo.”<sup>4</sup>

Siendo esta definición la más acertada desde mi punto de vista, ya que reúne los elementos esenciales de una doctrina social, problemas de la tenencia de la tierra, así como las diversas formas de propiedad y de la actividad agraria.

Con la actual doctrina, que engloba al Derecho Agrario dentro de un marco de carácter social, se pretende destacar la directa y predominante intervención del Estado en esta materia, por mandato expreso de la misma Constitución, con un

---

<sup>3</sup> LEMUS García, Raúl. “Derecho Agrario Mexicano.” Edit. Porrúa, S.A. México. 1993. P.p. 55.

<sup>4</sup> Íbidem. P.p. 57.

enfoque proteccionista de las clases marginadas y más débiles socialmente, favorecidas por el legado social de la Revolución de 1910.

El régimen legal de la propiedad agraria, al amparo del Derecho Social determina que esta área era, hasta antes de las reformas de 1992, imprescriptible, inembargable e inalienable, situación que ha sido superada a raíz de las mencionadas reformas, cuyo principio y finalidad es el de permitir la libre disposición a que está sujeta la propiedad privada.

Se ha integrado una nueva e importante rama del Derecho, a razón de los cambios sociales del Siglo XIX, con una nueva reglamentación jurídica sui generis, que tiende a la protección de determinados específicos núcleos de la población, desprotegidos jurídicamente por muchos años.

Mario Ruiz Massieu, afirma que “la rama del Derecho Social enunciada por Gustavo Radbruch en 1929 (en su obra Introducción a la Ciencia del Derecho) y que nació para romper con este tradicional esquema. Esta rama de las relaciones de los grupos sociales, por lo general en desventaja, que conservando sus derechos individuales y públicos, no pueden identificar la totalidad de sus derechos específicamente con el Estado o con los particulares, y que son regulados por normas jurídicas proteccionistas que no pueden catalogarse dentro de las dos primeras ramas.”<sup>5</sup>

A decir de Ruiz Massieu, el Derecho Agrario, es un apéndice del Derecho Social, surgido de la Revolución de 1910, como una respuesta a las demandas de equidad y justicia social de la población rural, que en su desarrollo generó la coexistencia de normas tanto de carácter mixto, es decir de índole público como de naturaleza privada.

---

<sup>5</sup> RUIZ Massieu, Mario. “Derecho Agrario Revolucionario.” U.N.A.M. México. 1987. P.p. 89.

Aunque el Derecho Social no ha sido del todo aceptado como un elemento independiente dentro de la clasificación tradicional del Derecho, el término, ha sido introducido a la Ciencia Jurídica por la mayoría de los juristas, en virtud de que su regulación permite el advenimiento de las transformaciones sociales.

Por otra parte, dentro de la actual sociedad, se hace necesario dar un tratamiento especial a las relaciones desiguales que se dan en su interior y el Derecho Social responde a factores de realidad social, que sin separarse de los principios y valores fundamentales de la Ciencia Jurídica, pueda proporcionar una atención especial a este tipo de relaciones humanas.

Por las características del Derecho Social, conformado por un sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales con la finalidad de lograr una igualdad por compensación y la justicia humana, se entiende el porque dentro del mismo, se ubica el Derecho Agrario, ya que éste a su vez se encarga de regular la equitativa distribución de la tierra y su explotación directamente por los campesinos o por terceros.

El Maestro Luis M Ponce de León señala como características del Derecho Social “las siguientes:

1. Es un derecho constituido por normas jurídicas que regulan relaciones entre grupos e individuos desiguales.
2. Predomina en él la aplicación del principio de justicia distributiva, que consiste en dar un tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales.
3. Es un derecho que requiere la integración científica, que sólo será posible con la atención de juristas en este importante sector del derecho.

4. Es un derecho que parte del principio de que los hombres somos desiguales por naturaleza y, por lo tanto, su finalidad es el logro de la igualdad jurídica por compensación.”<sup>6</sup>

El contenido del Derecho Agrario Mexicano, es muy extenso, variado y complejo en el que el grupo campesino no se identifica con el Estado (Derecho Público), ni con los particulares (Derecho Privado) como elementos aislados, sino que cuenta con materias de ambos en las que muchas veces es imposible distinguir los límites de uno y de otro.

Las relaciones entre grupos e individuos desiguales, se han dado siempre en sociedad y como consecuencia, siempre ha existido la necesidad de normas jurídicas tendientes a dar un tratamiento proporcional a fin de lograr una igualdad.

En este sentido, el Derecho Agrario Mexicano no es más que un conjunto de normas dirigidas a un determinado grupo social, protegiéndolo, al traducir su pobreza en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo, como consecuencia, estas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización y explotación de la propiedad ejidal, de la pequeña propiedad y de las comunidades agrarias.

### **3. LOS CÓDIGOS EN MATERIA AGRARIA DE 1934, 1940 Y 1942.**

#### **CÓDIGO AGRARIO DE 1934.**

Como producto de la Revolución Mexicana, el ejido se organizó originalmente como una institución con fines múltiples, entre ellos conseguir el control político sobre los campesinos, representados en sus relaciones con el Estado y prestar

---

<sup>6</sup> PONCE DE LEÓN Armenta, Luis M. “Derecho procesal agrario.” Editorial Trillas. México. 1988. P.p. 21.

asistencia a los minifundistas en sus tareas productivas. Hacia 1992, cuando se reformó el Artículo 27 de la Constitución, el ejido se caracterizaba por una fuerte intervención del Estado en su vida interna, incluidos en sus dispositivos de toma de decisiones, en las condiciones de acceso a los recursos públicos y en la administración del bienestar rural. Esta decadencia del sistema ejidal en un contexto mundial de liberación económica y política es lo que dio origen a las profundas reformas iniciadas durante la Presidencia de Salinas.

1910-1940.

El pacto social que garantizó la estabilidad y la paz en el medio rural durante gran parte de la segunda mitad del Siglo XX y que hizo posible institucionalizar el conflicto, culminó con el régimen del Presidente Cárdenas<sup>7</sup>, después de 25 años de revolución armada. En estos años, la revolución campesina fue derrotada militarmente, su programa político y sus demandas sociales se incorporaron al marco constitucional del nuevo régimen, sus líderes fueron objeto de represión o integrados al sistema político, los poderes alternativos que desafiaban la hegemonía del Estado en el sector rural (los grandes terratenientes y el clero) fueron políticamente divididos y se consolidó el nuevo sistema institucional, sobre la base de una complementación corporativista entre las agencias estatales y las organizaciones campesinas nacionales.

Las disposiciones básicas incorporadas al Artículo 27 de la Constitución fueron concebidas por un movimiento intelectual muy amplio, que ejerció gran influencia sobre la visión del nuevo régimen político, pero que había comenzado a expresarse hacia fines de la dictadura de Porfirio Díaz.

Este movimiento pone en tela de juicio la función conservadora que desempeñaban los hacendados. La distribución de tierras era considerada

---

<sup>7</sup> El Presidente Lázaro Cárdenas gobernó México desde 1934 hasta 1940. un recuento exhaustivo de ese periodo se puede encontrar en el libro "El cardenismo y las políticas de las masas." Edit. Era e Historia de la Revolución Mexicana. Colegio de México.

principalmente como una política de modernización, con la principal finalidad de eliminar los obstáculos que impedían el desarrollo del capitalismo y el fortalecimiento del mercado local. Además, se consideraba que la distribución de tierras, por sí misma, crearía una clase social que sería capaz de lograr el premio mayor de la modernidad: el campesino empresario.

Tal vez el aspecto más importante del proyecto concebido por el movimiento intelectual era la función que atribuía al Estado como actor social por excelencia, tanto para reorganizar políticamente a la sociedad mexicana después de la Revolución armada, como para promover el desarrollo económico.

El Art. 27 de la Constitución, que fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, establecía que el Estado era creador de propiedades, contradiciendo la doctrina convencional de la ley natural, en el sentido de que los derechos a la propiedad de tierras y aguas pertenecían originalmente a la nación, que “ha tenido y tiene el derecho de transferir su control a personas naturales, dando así origen a la propiedad privada” y que “la Nación siempre tendrá el derecho de imponer restricciones a la propiedad privada en resguardo del interés público.” Si bien la Constitución estipula que el Estado es siempre el representante de la Nación, al establecer un régimen presidencial se está en la práctica transfiriendo a éste la representación de la nación y con ello, la función de creador de propiedad privada.

El Art. 27 Constitucional reconocía tres formas de propiedad rural:

1. La pequeña propiedad privada.
2. La propiedad comunal y
3. La propiedad ejidataria (y establecía un trato diferencial para las propiedades ejidales y comunales).

Teniendo en cuenta el daño que se había hecho a las comunidades indígenas, durante el período de reformas liberales de la segunda mitad del Siglo XIX, al aplicar el concepto de que todos los ciudadanos tienen igual capacidad legal, se procuró protegerlas, al disponer que todos los asuntos relacionados con la distribución o restitución de tierras, y la solución de los litigios con los pueblos indígenas, deberían resolverse en procesos administrativos y no en cortes exclusivamente judiciales, “de suerte que pudieran actuar a su discreción, evaluando las circunstancias especiales que podrían surgir como resultado de la falta de capacidad de los indígenas. De lo contrario, los procesos administrativos, que son tales por que tienen que tener facultades discrecionales, se verían forzadas por uno u otro medio legal, a transformarse en cortes judiciales en el sentido estricto del término, lo que les restaría toda eficacia [para los fines de distribución de tierras]. Puede decirse que en tales condiciones, no les sería posible efectuar una asignación o restitución de tierras, porque tales acciones se verían obstruidas o desbaratadas por la habilidad y los recursos de los terratenientes.”

Además, para que no haya duda sobre este trato diferencial entre el ejido y la comunidad por una parte y la propiedad privada por la otra, Andrés Molina Enríquez, el padre de la Legislación Agraria Mexicana, argumentó varios años después que “los distinguidos integrantes de la Asamblea Constituyente de Querétaro tuvieron en cuenta que tanto las propias comunidades (con el fin de desafiar a los grandes terratenientes) y los trabajadores (para desafiar a los empresarios agrícolas) se encontraban en tal condición de inferioridad, que al gobierno le era indispensable actuar en su favor, con el fin de equilibrar las fuerzas de ambos lados y garantizar la plena justicia, desempeñando en ambos casos la misma función, como fiscal público o procurador estatal, que la desempeñada en todos los asuntos en que menores sean parte del litigio.”<sup>8</sup> Esto crea una relación

---

<sup>8</sup> GARCÍA Treviño, Rodrigo. “Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático” en Problemas agrícolas e industriales de México. P.p. 51.

de “tutelaje” entre el Estado y los campesinos, cuya situación es equiparada a la de un niño o menor de edad.

Las otras influencias principales provienen de dos vertientes de pensamiento nítidamente diferenciadas, aun que ambas tengan el mismo denominador establecido por Molina Enríquez y sus colegas, en la redacción del Art. 27. de allí en adelante, siguen por distintos caminos.

*La vertiente moderada.*- Extrajo más directamente de Molina Enríquez la idea de un pequeño empresario agrícola, e idealizó su figura por oposición al *hacendado* indolente e ineficiente, aun que la mayoría de sus ideas tomaron forma al través de la experiencia de los ejércitos noroccidentales de Calles y Obregón, provenientes del estado de Sonora. Este grupo, que de hecho fue la fracción militar triunfante de la Revolución Mexicana, estaba formado básicamente por medianos y pequeños campesinos muy celosos de su independencia, muy eficientes en términos empresariales y con una arrolladora ambición de ejercer el poder político. Para ellos, la distribución de tierras tenía sólo un fin: pacificar a los ejércitos de campesinos e infringirles una derrota política luego de haberlos derrotado en el campo de batalla. Por lo tanto, el ejido era considerado como un sistema transitorio de propiedad que se aplicaba a las comunidades indígenas, con la intención de inculcar gradualmente en su cultura el sentido de la propiedad privada. Para ellos, las culturas indígenas y las tradiciones comunitarias que encarnaban eran reminiscencias del pasado, que deberían sufrir una transformación radical para que la Revolución, entendida básicamente como un proceso de modernización, pudiera tener éxito. Para ellos, la agricultura individual se basaba en la necesidad de dotar al campesino de seguridad legal y fue esto lo que el Presidente Calles consignó en el proyecto de ley que presentó al Congreso, donde se introducía la parcelación interna de las tierras ejidales; “Esta es una seguridad absolutamente necesaria para despertar el interés del campesino por sus cultivos y por mejorar la producción de la tierra, así como para vincular al campesino a su parcela, vínculo que ciertamente se crea como resultado de la

existencia de las pequeñas propiedades individuales.” Esta corriente de pensamiento también se denominó la Escuela Callista.

*La vertiente socialista y radical.*- Que se nutrió de la experiencia de los ejércitos campesinos de Zapata y Villa y de las luchas agrarias de fines de los años 20's, desarrolló sus ideas teóricas primeramente en el seno de la Comisión Nacional Agraria (organismo gubernamental que se estableció durante los primeros años del nuevo régimen, a fin de atender a los asuntos de distribución de tierras) y posteriormente las perfeccionó durante el período más activo de la protesta rural (1925-1933), impulsada por una serie de movimientos campesinos regionales que se oponían al cooperativismo Estatal incipiente. Con todo, su nacimiento oficial como una doctrina integrada se produjo, al redactarse el Plan Sexenal el Partido Revolucionario Institucional, que fue el programa político de la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas. Por esta razón se le denomina Escuela Cardenista.

Sin cuestionar el principio básico de las leyes constitucionales relativas al papel tutelar que ejerce el Estado con respecto a los campesinos, la vertiente Cardenista introdujo dos cambios importantes en la política de gobierno: el papel de la reforma agraria como un instrumento de la estabilidad social y el papel del ejido como una institución permanente. La aplicación de esta política se basó en dos supuestos previos: el primero, que ya no era posible retardar la solución de las demandas básicas del movimiento campesino, a saber, el acceso a la tierra, sin correr el riesgo de que el movimiento de masas arrastrara con la institucionalidad; y el segundo, que el ejido se había transformado en el eje de la política estatal.<sup>9</sup>

El ejido, que hasta entonces se había considerado como un instrumento para acoger las demandas de las masas campesinas, adquirió nuevas características

---

<sup>9</sup> CASTILLO, Carlos Manuel. “La economía agraria de El Bajío”, en problemas agrícolas e industriales de México. Jul-Dic. De 1956. Vol. III, No. 3-4, P.p. 5-164; donde ofrece una interpretación pionera del problema del ejido mexicano.

(que mantuvo hasta 1991) <sup>10</sup>, como resultado de una doble vinculación: entre el ejido y el Estado y más específicamente con las agencias gubernamentales; y entre el ejido y sus integrantes, los ejidatarios, que son socios en esta unidad productiva.

Para el régimen Cardenista, el ejido debía cumplir una doble tarea económica: suministrar alimentos y materias primas baratas e impulsar el mercado nacional con la demanda que generarían los propios campesinos dueños de tierras. Con todo, para el Cardenismo, tales funciones económicas sólo se podrían cumplir bien si el ejido estaba ligado a organismos de gobierno. Por consiguiente, se configuró una amplia estructura institucional piramidal, con múltiples niveles, que vinculaban el ejido por intermedio de sus órganos administrativos: los Comités Ejecutivos y el Consejo de Supervisión con las ligas agrarias, para finalmente constituir la organización nacional de la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.).

Si bien la fase final de esta organización, culminaba con el decreto presidencial estableciendo a la C.N.C. y la obligatoriedad de todos los integrantes de ejidos pertenecieran a esta organización, sería sin embargo inexacto atribuir su formación exclusivamente a una decisión adoptada por el gobierno.

Antes de la fundación de la C.N.C., hubo un largo período de protestas campesinas y experiencias organizativas sobre una base regional, que solían llevar a la formación de ligas agrarias estatales y a organismos subregionales de representación de los campesinos, tales como la Liga Nacional Campesina, encabezada por Ursulo Galván, de Veracruz, a comienzos de los años 30's. por consiguiente, en la formación de la C.N.C., la presión ejercida desde abajo por las protestas campesinas coincidió con la decisión del gobierno federal de consolidar su hegemonía en el sector rural.

---

<sup>10</sup> La reforma constitucional del Art. 27 y la Nueva Ley Agraria fueron aprobadas por el Congreso y promulgadas entre noviembre de 1991 y febrero de 1992, durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Con todo, el tutelaje del Estado sobre los campesinos no se agotó con la formación de la C.N.C. por el contrario, el sindicato central de campesinos formaba parte de una serie de instituciones que se habían fundado o se habían fortalecido durante el régimen Cardenista, con la expresa intención de apoyar el desarrollo de los ejidos y garantizar la hegemonía estatal. Las reformas a la Legislación Agraria de 1934 y 1935 otorgaron al Departamento Agrario una enorme variedad de poderes discrecionales para proteger y supervisar el desenvolvimiento de los ejidos y de las comunidades y sobre todo, para regular el acceso a la tierra. La formación de ejidos colectivos en tierras regadas que habían sido expropiadas a los grandes terratenientes, dio origen a una serie de agencias gubernamentales de desarrollo rural y entre las más importantes, al Banco Nacional de Crédito Ejidal. Aunque solía decirse que tales instituciones se habían creado para apoyar a los ejidos y atender sus necesidades, hasta que éstos llegaran a ser enteramente auto sostenibles, de hecho tanto en la práctica como ante los ojos y las intenciones de los administradores políticos de estas entidades, su finalidad era mantener la intervención estatal permanente sobre la producción, regulación y suministro de productos agrícolas, especialmente de los productos básicos de primera necesidad.

Dentro del conjunto de instituciones que se desenvolvían en el medio rural se produjo muy rápidamente una división inicial del trabajo: la C.N.C. era la responsable de canalizar las demandas de los campesinos, especialmente relativas a la asignación de tierras, mientras que las agencias gubernamentales estaban a cargo de regular y satisfacer estas demandas, especialmente las relativas a la organización de la producción ejidal.

Como ya se ha dicho, las políticas que con el tiempo configuraron la Legislación Agraria mexicana, compartían, por lo tanto, dos ideas: el Estado debe proteger los intereses de los campesinos, como medio para garantizar el equilibrio social, y dicha protección o tutelaje tenía que ser temporal. Con todo, dado que ambas

vertientes de pensamiento, tenían diferentes visiones estratégicas sobre la función del sector agrícola y sus diferentes actores sociales, especialmente sobre el ejido, la traducción de éstas en recomendaciones sobre política también diferían ampliamente...<sup>11</sup>

A la pregunta de cuándo los campesinos serían mayores de edad, la corriente moderada contestaba que lo sería sólo cuando todas las comunidades tuvieran un sentido de la propiedad privada; mientras que la vertiente socialista y radical respondía que esto se lograría con su progreso social y económico y con su incorporación a los principales órganos directivos. La primera de estas vertientes suponía que el ejido era una forma transitoria de propiedad de la tierra y su ideal era el pequeño empresario agrícola; mientras que para la segunda, el ejido era la forma fundamental de organización agraria y su ideal no era un ente individual sino un ente colectivo, a saber, el “núcleo de población”, es decir, los integrantes organizados del ejido. Para los moderados, el uso individual o privado de la tierra era una opción espontánea de los propios campesinos; mientras que para los radicales, el uso público y colectivo de la tierra calzaba perfectamente con las mejores tradiciones comunales de la población rural. Por otra parte, se abogaba por el uso colectivo de la tierra, sobre la base de las teorías de economía de escala, siguiendo en gran medida las ideas del Fordismo industrial predominante por entonces en los EE.UU. y en la U.R.S.S. En efecto, la Circular 51 de la Comisión Nacional Agraria emitida en 1922 señalaba que “así como el desarrollo técnico industrial comenzó con la industria de pequeña escala e introdujo al capitalismo, el desarrollo técnico de la agricultura eliminará los minifundios porque, de hecho, hay una incompatibilidad insuperable entre éstos y la agricultura mecanizada.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Refiriéndose a la visión desarrollada durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-28) y encabezada por Antonio Díaz y Gama y la visión desarrollada al través de la Comisión Nacional Agraria y conducida directamente por el Presidente Cárdenas.

<sup>12</sup> GRACIA Treviño, Rodrigo. “Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático.” P.p. 51

Resumiendo ambas estrategias, para los moderados; la paz social en el medio rural sería el resultado de la propiedad privada y de la transformación del pequeño agricultor en empresario agrícola; por su parte, los radicales sostenían que la estabilidad política y social debería basarse en la alianza de los ejidatarios (organizados en asociaciones de masa) con el Estado.

*¿Una solución al dilema o un dilema de la solución?.*- La solución al dilema del campesino considerado como un menor de edad, que se hizo necesaria a fines de los años 40's en México, época en que se institucionalizó la Revolución Mexicana, vino a ser una fórmula híbrida que se expuso por primera vez en un proyecto de ley presentado por el Presidente Calles en 1925, cuyo exponente más preclaro fue un antiguo miembro del ejercito zapatista. Puede resumirse como la propiedad común con apropiación privada (usus fructus).

El argumento del zapatista Soto y Gama era el siguiente: “La propiedad pertenece en común a la comunidad. ¿Por qué? Porque es la comunidad la que tiene el derecho a disponer de una parcela de tierra cuando, por ejemplo, muere el ejidatario. ¿Por qué? Porque la comunidad tiene el derecho de imponer regulaciones sobre esta propiedad, o más bien sobre su uso. El usufructo es, por tanto, privado porque la parcela es entregada para que la persona que la reciba pueda gozar de todos sus productos, de la totalidad de su cosecha. Pero ¿es esta propiedad privada contemplada en la legislación romana, una propiedad típica del capitalista? Obviamente que no. ¿Puede él deshacerse de esa parcela de tierra? No. ¿Puede hipotecarla? No. Tampoco puede enajenarla o subdividirla. En otras palabras, no posee el tercero de los derechos inherentes a la noción total de propiedad: tiene el derecho al uso, el derecho a los frutos, el derecho al usufructo o al uso benéfico (usus fructus), pero nada más. Así pues, no existe el derecho a enajenarla o al mal uso. Recibe la tierra como una función social, pero no tiene el derecho a abusar de ella. Y el peor abuso que uno puede hacer de la tierra es no trabajarla.”

De la vertiente moderada persistió el ideal de la propiedad privada como el resultado final del sistema ejidatario, y para hacerlo realidad, se efectuó la parcelación de algunas de las tierras asignadas a los ejidos, que originalmente no debieron haber tenido menos de veinte hectáreas. De la vertiente radical persistió la importancia atribuida a las tradiciones comunales, y por ende, un componente clave del ejido fue el área para uso comunitario asignada a cada ejido. Pero, lo que es más importante, la visión estratégica que finalmente predominó en las próximas tres décadas fue la corriente moderada, que consideraba la reforma agraria y el sistema ejidal básicamente como un mecanismo político para asegurar la estabilidad en el medio rural. Se subestimaba totalmente la función del ejido como una unidad de producción. Se dejaba a la agricultura privada la función de producir alimentos.

Con todo, ésta fórmula híbrida encierra una doble contradicción, que se ha hecho patente constantemente y que en gran medida explica los conflictos campesinos que están ocurriendo actualmente. Por un lado, hay una contradicción con respecto al derecho de propiedad, que puede describirse así: el derecho al uso privado puede significar, y de hecho ha significado, un creciente debilitamiento de la propiedad común, hasta tal punto que el primero da acceso diferenciado a ciertos miembros de la comunidad ejidal a recursos políticos y económicos, que les permiten desarrollar actividades de acumulación de capital privado. Pero, del mismo modo, el derecho a la propiedad común puede significar, y de hecho ha significado, que el uso privado puede verse entorpecido por la inercia social que inmoviliza la potencialidad productiva de toda la tierra de propiedad comunitaria.

Además, hay una segunda contradicción entre el derecho a propiedad y el derecho de los campesinos a la autorregulación.

En última instancia, la propiedad legal de la tierra está depositada en el Estado como representante de la Nación. Sin embargo, en un régimen presidencial, tal derecho está depositado en la institución presidencial. Esto se refuerza todavía

más con la existencia de una gran variedad de organismos gubernamentales que intervienen en el círculo de producción del ejido. Dado que esto ha debilitado al ejido como cuerpo representativo, también ha reducido o debilitado las capacidades de las comunidades rurales para organizarse por sí mismas para proteger sus propios intereses.

Ambas contradicciones han afectado la operación interna del ejido y especialmente, lo que podríamos denominar su sistema poliárquico. Desde los comienzos mismos, se establecieron dos organismos ejecutivos: el Comisariado Ejidal, formado por un presidente, un secretario, un tesorero y tres subrogantes, junto con un Comité de Vigilancia, también formado por seis personas. Luego estaba la Asamblea General del Ejido, que debía reunirse por lo menos una vez al mes, a fin de definir las políticas generales del ejido y resolver los litigios internos. Se establecía el principio democrático de las minorías y las mayorías y (hasta las reformas estatutarias de 1983), el Comité de Vigilancia estaba formado automáticamente por los integrantes de la lista electoral que había sacado la segunda mayoría en las elecciones de los Comités Ejecutivos de los Ejidos. Se instituían el sufragio universal directo, de suerte que las elecciones para nombrar a los dirigentes se basaran en una lista de los integrantes del ejido que gozaban de plenos derechos; el registro de la lista de votaciones; y el sufragio personal y secreto. También se establecieron reglas de procedimiento para codificar los procedimientos a seguir en la toma de decisiones y en la ejecución de ellas, así como en la aplicación de sanciones, la repartición de ganancias, etc. Además, se estableció el principio de reelección alternada de los dirigentes ejidatarios, pero la reelección para un segundo período consecutivo estaba condicionada a la obtención de los votos de las tres cuartas partes de los ejidatarios.

No obstante, todos estos derechos y los poderes que permitían a los ejidatarios organizarse libremente, haciendo que el ejido representara directamente a los campesinos, fueron gravemente distorsionados por la doble contradicción inherente a la fórmula híbrida que finalmente se impuso.

Para decirlo de otro modo, como ente representativo de los campesinos, el ejido estaba determinado a estar en un permanente estado de tensión con su funcionamiento como aparato del Estado. Esta inevitable tensión iba a manifestarse en el sistema electivo, que determinó la forma en que los conflictos y las luchas en el medio rural se iban a expresar. Como resultado de tales luchas, se fortaleció la doble función del ejido tanto como un organismo representativo de los campesinos y como un aparato estatal y ninguno de estos dos aspectos iba a desaparecer completamente hasta 1991, en que se introdujeron los cambios constitucionales al Art. 27.

Así mismo, en marzo de 1934 entró en vigor el Código Agrario, que fijó la extensión de la parcela ejidal o unidad de dotación en 4 hectáreas de riego u 8 de temporal, además de las superficies necesarias de tierra y agostadero o de monte. Los límites para la propiedad privada inafectable se ampliaron considerablemente al fijarse en 150 hectáreas de riego o 300 de temporal, condicionadas a que, cuando en un radio de 7 kilómetros a la redonda el poblado solicitante no hubiera tierras suficientes para dotar al núcleo, la extensión señalada podría reducirse a 100 y 200 hectáreas, respectivamente. Asimismo, el nuevo ordenamiento aceptó que los peones acasillados de las haciendas, pudieran ser considerados sujetos de derecho agrario, pues hasta entonces habían estado marginados de los procesos de dotación y restitución.

Con el general Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República, se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. Durante su sexenio el ejido no fue considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad ni complemento salarial, sino concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. Durante su primer informe de gobierno, en septiembre de 1935, el presidente Cárdenas señaló: "...por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón, y en esas condiciones el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario... sino que

el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación debe bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico agrícola, en todo un todo diferente al régimen anterior... para sustituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República.”

Otro elemento importante fue que durante su periodo, el gasto público comenzó a usarse primordialmente en el desarrollo económico y social del país. Durante la gestión de Abelardo Rodríguez, de 1932 a 1934, los gastos del aparato burocrático representaron 63% del presupuesto. En cambio, durante el período cardenista sólo se destinó a gastos burocráticos el 44%, a objetivos de desarrollo económico el 38% ya gastos de tipo social 18%. Fue en esa concepción política y en ese contexto como se inició una amplia intervención del Estado en la vida ejidal: primero, decretando su afectación a una sola organización campesina y segundo, haciendo obligatoria la intervención oficial en varios aspectos organizativos del ejido.

Por lo que se refiere al primer aspecto, con el fin de evitar enfrentamientos estériles y engaños a los campesinos, mediante un acuerdo presidencial de 1935 se ordenó al Partido Nacional Revolucionario que procediera a organizar a los ejidatarios dotados de tierras, así como a los que tenían una solicitud en trámite.

En 1937 se modificó el Código Agrario con el objeto de plasmar las directrices cardenistas: en el Artículo 139 se estableció que en los cultivos que requiriesen un proceso de industrialización y por lo tanto inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios, “la explotación se organizará en forma colectiva, sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la comunidad.” El Artículo 148 otorgó facultades al Departamento Agrario y al Banco Ejidal para organizar a los ejidos y las sociedades de crédito ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía ejidal. En los casos en los que se constituyeran sociedades locales de

crédito, el Departamento Agrario quedaba facultado para establecer los cultivos y técnicas de explotación, determinar la forma de organización de los ejidatarios, buscar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y definir cualquier otro concepto social económico importante para la comunidad.

Sin embargo, las reformas introducidas en dicho año también dejaron claro que el régimen no se proponía eliminar la pequeña propiedad, como lo muestra el reconocimiento de las áreas de inafectabilidad ganadera. De esa manera, en 1938, la Oficina de la Pequeña Propiedad rindió dictámenes a favor de pequeños propietarios en Querétaro, Tlaxcala, Michoacán, Jalisco, Guanajuato y el Estado de México.

Cárdenas efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces y en su gestión se afectaron las haciendas de las zonas de agricultura más prósperas del país.

Entre 1936 y 1938 se realizaron las cinco grandes expropiaciones cardenistas: en la Laguna, casi 150,000 hectáreas se dotaron a 35,000 campesinos; en Yucatán se dotó con 366,000 hectáreas de henequén a 34,000 ejidatarios; en valle del Yaqui, 47,000 hectáreas se distribuyeron entre 2,160 beneficiados; en Lombardía y Nueva Italia, 61,449 hectáreas se distribuyeron a 2066 campesinos y en Los Mochis, una zona cañera irrigada por el río Fuerte, 55,000 hectáreas se dieron a 3,500 ejidatarios.

En este sexenio la tenencia de la tierra sufrió una gran transformación, mediante sus resoluciones presidenciales Cárdenas entregó casi 18 millones de hectáreas. El reparto efectivo, sin embargo, fue de 20,074,704 hectáreas, lo que significó prácticamente el doble de las tierras repartidas en los 19 años anteriores. Asimismo, mientras de 1917 hasta 1934 se había beneficiado a un total de 942,125 campesinos, durante los seis años de la administración cardenista se dotó a 771,640. En relación con el total de las áreas de cultivo, la proporción de las tierras ejidales tuvo también un crecimiento significativo; de 1934 a 1940 el

sector ejidal incrementó de 6.3 a 22.5% su participación en las tierras agrícolas y en las tierras de labor de 13.3 a 47.4%. Además el área bajo riego que quedó en manos del sector ejidal llegó a 57.4%, mientras que en 1930 esa cifra fue de 13%. En las áreas de temporal pasó de 14.2 a 46.5%.

De manera paralela, los hacendados y rancheros hicieron su propio reparto agrario entre amigos y familiares e incluso, con sus trabajadores. Muchos de los propietarios prefirieron fragmentar sus tierras, antes que permitir la afectación agraria.

De este modo, si en 1930 había casi 481,000 propietarios que controlaban 123 millones de hectáreas (255 hectáreas en promedio individual), en 1940 el número de propietarios subió a 1,122,000 que tenían 100 millones de hectáreas (89 hectáreas promedio). Es decir, mientras la superficie de propiedad privada bajó en 23 millones de hectáreas (18.7%), lo cual coincide en buena medida con el reparto agrario de los años treinta, el número de propietarios se multiplicó por 2.3 veces.

En el sector ejidal existió, por otra parte, un pequeño núcleo organizado colectivamente en sociedades de crédito, al lado de un sector mayoritario que careció de apoyo y cuyos ejidatarios sólo contaron con su parcela, que por sí misma resultó insuficiente. Esa situación dio origen a que en el propio 1940 el 30% de los campesinos beneficiados, se dirigieran a otras regiones, para trabajar en diversas actividades a fin de complementar ingresos para su sustento.

Al luchar para que el ejido se constituyera en la fuente única de recursos para cada ejidatario, convirtiéndolo en base de la economía agrícola, el cardenismo obtuvo la justificación de su política agraria. En efecto, en 1930 el sector ejidal sólo aportaba el 11% de la producción agrícola, proporción que en 1940 subió al 50.5%. Durante ese sexenio, casi la mitad de la tierra cultivable del país pasó a ser ejidal.

El desarrollo industrial que se registró en el país a partir de 1940, alentado externamente por la Segunda Guerra Mundial, no se hubiera dado sin la formación previa de un creciente mercado interno, en buena medida constituido por los ejidatarios y sus familias, campesinos que ahora tenían un mayor poder de compra.

Por otro lado el Código Agrario de 1934 regulaba la propiedad ejidal de la siguiente manera:

## TÍTULO OCTAVO

Del régimen de la propiedad agraria.

### CAPÍTULO I

Disposiciones generales.

ARTÍCULO 117.- Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Igualmente se declaran nulos de pleno derecho todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o de la Federación, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población. Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los actos que expresamente autorizan los artículos 141 y 132 así como los que permite el artículo 147, para el mejor

aprovechamiento de los productos de las tierras, bosques o aguas, de uso común, tales como arrendamiento de pastos, venta ocasional de aguas, permisos de explotación forestal, de magueyeras u otros esquilmos.

#### CAPITULO IV

De las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios.

ARTÍCULO 140.- El adjudicatario tendrá el dominio sobre la parcela ejidal, con las siguientes limitaciones:

- I. Será inalienable, imprescriptible e inembargable la parcela ejidal; por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato que bajo cualquier forma o título se hayan celebrado o se celebren por el adjudicatario, y que tengan por objeto la enajenación o el gravamen de toda la parcela o de parte de ella.
- II. No podrán los adjudicatarios dar las parcelas en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otro contrato, que implique la explotación indirecta de la tierra.
- III. En caso de fallecimiento del adjudicatario, sus derechos pasarán a la persona o personas a quien sostenía, aun cuando no hubiesen sido sus parientes, siempre que hubieren vivido en familia con él. Para este efecto, en la entrega de la parcela, cada adjudicatario consignará al Comisariado Ejidal, una lista de las personas

que vivan a sus expensas, expresando el nombre de quien, a su fallecimiento, deba sustituirlo como jefe de familia; en esa lista no deberán incluirse personas que tengan ya parcela en el mismo ejido o en otro distinto.

IV. Sólo tienen derecho a ser incluidos en la sucesión:

a) La mujer del ejidatario.

b) Los hijos.

c) Las personas de cualquier sexo, que hayan formado parte de su familia.

Cuando conforme a la lista de sucesión de un ejidatario, la parcela deba transmitirse a un menor de dieciséis años, incapacitado para dirigir la explotación, el Consejo de Vigilancia designará persona que en su nombre cuide la explotación de la parcela.

V. En el caso que el ejidatario al morir no tenga sucesores o en el que renuncie a la parcela o sea privado ilegalmente de ella, la asamblea resolverá sobre la adjudicación, por mayoría de dos terceras partes y con la aprobación del Departamento Agrario.

- VI. Las adjudicaciones de parcelas perderán definitivamente sus derechos a ellas, en los casos siguientes:
- a) Por violación de las disposiciones contenidas en las fracciones I y II de este artículo.
  - b) Por dejar ociosa la tierra durante dos años agrícolas consecutivos.
  - c) Las mujeres con parcela, al cambiar de estado, si en su nueva situación la familia disfruta de parcela.
  - d) Por enajenación mental, degeneración alcohólica o reclusión penal por un término mayor de dos años, si no hay familiares que se hagan cargo de la parcela.
  - e) Por no presentarse a tomar posesión de la parcela y a recibir el certificado provisional o el título correspondiente, durante los tres primeros meses siguientes a los actos posesorios.
  - f) Por no contribuir puntualmente con las cantidades que correspondan para el pago de impuestos o de cualquier otro compromiso contraído por resolución de la asamblea y para atenciones del ejido. En este caso, previamente se concederá por dos veces los

plazos que se estimen prudentes para que el interesado cumpla sus obligaciones.

Por lo tanto del artículo 117 se desprende que la naturaleza jurídica de las parcelas ejidales es que eran inalienables, imprescriptibles e inembargables y que en ningún caso podía cederse, enajenarse o realizar algún acto u operación que atentara contra dicha naturaleza.

### CÓDIGO AGRARIO DE 1940 (1940-1970)

En los años posteriores al cardenismo, se afianzó un modelo de desarrollo que promovía un rápido proceso de industrialización, explotando la situación que se había creado como secuela de la Segunda Guerra Mundial. El típico conflicto de las elites políticas de otros países latinoamericanos (entre las elites de agricultores y explotadores agrícolas y las nacientes elites industriales), que logró impedir en ellos la reforma agraria, en México surgió sólo después de realizada gran parte de dicha reforma. Así pues, la estrategia de *no expropiar si hay modernización*, que tuvo tanto éxito en los años 60's y 70's en el resto de América Latina, adquirió en México de los años 40's un formato ligeramente diferente. En el pacto político convenido en la segunda mitad de los años 40's entre las distintas elites dominantes, a la agricultura privada comercial se le asignó la principal función de proveer de alimentos a los centros urbanos, cuyo crecimiento estaba obviamente siendo favorecido por el incipiente proceso de industrialización. Pero la agricultura ejidal, es decir, el sector reformado, iba a seguir incólume, por precaria que fuera su existencia en los años venideros. Con estos supuestos (principalmente la irreversibilidad de la reforma agraria, aunque en los hechos se viera paralizada de allí en adelante) la estrategia de *no expropiar si hay modernización* funcionó como en otras partes, al "introducir al estado a reasignar el presupuesto para reforma

agraria y reorientar la atención de las agencias de reforma agraria hacia el logro de la modernización de las granjas grandes y medianas.”

En estas circunstancias, la regulación de los bienes salariales se transformó en un aspecto estratégico para poder asegurar la existencia de condiciones apropiadas para la inversión privada en industrialización, aunque esto tuviera que compatibilizarse con los incentivos que eran indispensables para la agricultura comercial, suponiendo que se pudieran reconciliar los distintos intereses de los diversos sectores de las elites gobernantes. Junto con una política de precios que estaba fuertemente determinada por el afán por mantener la estabilización, se utilizó la infraestructura de riego, sumada a la negligente aplicación de la legislación agraria, para permitir las concentraciones ilegales de tierras en manos de agricultores comerciales, con el fin de ampliar la superficie de tierras cultivadas.

La política de investigación agrícola que había sido promovida por el Estado tenía por objeto aumentar los rendimientos por hectárea de la agricultura comercial. Finalmente, todo este proceso se vio apoyado por el constante flujo de mano de obra barata hacia las zonas agrícolas comerciales y hacia los polos de desarrollo industrial. Tal baratura se explica porque los costos de mantenimiento y reproducción de dicha mano de obra se habían transferido al ejido.

Durante el período de sustitución de importaciones, aproximadamente desde 1940 a 1970, la agricultura ejidal se transformó en un fondo común de mano de obra barata, que fluía libremente a las distintas regiones con una agricultura dinámica. Por lo tanto, el sistema ejidal entró a formar parte de un aparato acumulativo, que producía mano de obra que, al ingresar al mercado laboral, operaba como una fuerza poderosa que presionaba los salarios a la baja, porque su reproducción estaba garantizada (a niveles subsistenciales) por la unidad ejidal misma. El fenómeno de la migración de familias completas, sea temporal o permanente, sólo surgió hacia fines de los años sesenta. En el periodo que nos ocupa, sucedió que parte de las familias campesinas migraron, especialmente los hombres jóvenes y los ingresos que obtenían en los sectores agrícolas dinámicos, en los centros

urbanos o incluso en los Estados Unidos de Norteamérica, se transformaron en parte importante de las entradas de sus respectivas familias.

La política de distribución de tierras durante este período (1940-70) se caracterizó en general por ser demagógica, no sólo porque su ritmo se hubiera desacelerado, sino sobre todo porque se consideró principalmente en la distribución de tierras marginales de escasa calidad.<sup>13</sup> Con todo, la política de distribución de tierras tuvo una importante significación económica en cual a la inserción del sistema ejidal, ya que hizo que el campesino se estableciera en el ejido y lo explotara para el abastecimiento de su propia familia pero, al mismo tiempo, dada la precariedad de la economía ejidal, se viera forzado a buscar trabajo en el mercado laboral externo.

No obstante, este tipo de inserción del sistema ejidal iba a tener repercusiones para todas las agencias gubernamentales, que se hicieron sentir en la forma en que operaban, en su dinámica interna y en sus relaciones con el ejido. Al establecer la fórmula híbrida (propiedad común con uso privado) y al demostrar abierta hostilidad hacia los ejidos colectivos que se habían fomentado durante el período de Cárdenas e incluso promover su supresión, se incrementó considerablemente la función de los organismos estatales como los principales agentes del desarrollo rural.

#### Instrumentos de control político.

La regulación estatal del acceso a la tierra adquirió una nueva connotación a la luz de la política de restitución de tierras y del papel que se le asignó al ejido. A través del control sobre la directiva del ejido, sobre todo de los Comisariados Ejidales, las autoridades encontraron una poderosa palanca legal o política que comenzó a generar un incipiente mercado secundario de tierras, mediante un flagrante

---

<sup>13</sup> Ver MARTÍNEZ Ríos, Jorge. "Las invasiones agrarias en México o la crisis del modelo de incorporación-participación marginal." En Revista del México del México Agrario. Año 6. num. 2, febrero-abril de 1973. México. P.p. 49

proceso de acaparamiento o arriendo de ellas. Debe recalcar que la fórmula híbrida de propiedad común con uso privado presuponía que la tierra iba a mantenerse fuera del mercado. Es decir, que la parcela ejidataria no podría venderse o arrendarse y que la única forma de traspaso (por muerte o incapacidad física del ejidatario original) era por herencia, existiendo una lista de sucesores que era preparada por el propio ejidatario al recibir su parcela original. En términos generales, el heredero que ha aparecido preferentemente en las listas ha sido siempre la propia esposa del ejidatario. Pero se aprobaron una serie de disposiciones agrarias legales que autorizaban a las agencias estatales a constatar si el ejido había sido efectivamente explotado por el ejidatario mismo y se contemplaban sanciones que llegaban hasta la pérdida de la parcela para quienes no hubieran trabajado sus tierras por dos años consecutivos. A las agencias estatales también se les concedían facultades para actuar como árbitros en litigios respecto al traspaso de derechos a la tierra y para asignar parcelas vacantes a nuevos ejidatarios. Y si bien la principal autoridad para decidir sobre estos asuntos era en el papel la Asamblea General Ejidataria la actuación de las agencias estatales, especialmente del Departamento Agrario, resultó ser decisiva, tanto porque tenía presencia estatutaria en las asambleas ejidatarias con el fin de legalizar los acuerdos, como porque en la práctica ejercía el derecho de veto.

En estas circunstancias, con maquinaciones urdidas entre ellos, las autoridades ejidales y los agentes estatales podían explotar diversos aspectos de la vida diaria de los ejidos. A veces era el propio ejidatario el que emigraba temporalmente, dejando a su esposa e hijos a cargo el ejido, mientras que en otras ocasiones era la esposa que había heredado el ejido a la muerte de su esposo, quien no podía trabajar su parcela directamente, a pesar de tener hijos que pudieran haberlo hecho. En todas estas circunstancias, las autoridades ejidales y los agentes estatales podían ejercer sus poderes discrecionales para evadir la ley, a cambio del acceso a parte de la tierra ejidataria o de su producción. Incluso en otros casos, simplemente se detenían los trámites para asignar la parcela de un ejidatario fallecido.

Finalmente, se celebraban asambleas ficticias para desembarazarse de los ejidatarios rebeldes o de los que se encontraban en una situación débil para entablar juicio debido a infracciones legales previas. Estando coludidos con agentes estatales, explotaban las circunstancias con el fin de crear un mercado de tierras muy activo, aunque ilegal.

Todo esto tuvo una fuerte repercusión sobre la cohesión interna del ejido, y sobre la aparición de una nueva fuerza dominante en el ambiente rural: los caciques de los ejidos.

La estructura orgánica de las distintas agencias estatales y la C.N.C. operaban con un enorme conglomerado de diferentes intereses que se agrupaban alrededor de los caciques. Sin lugar a dudas, los caciques desempeñaban la función de impedir una posible revuelta campesina y por lo tanto, cumplieron los nuevos objetivos asignados a la C.N.C. Pero, al mismo tiempo, se transformaron en la principal fuente de acumulación de capital dentro del ejido. Este proceso de acumulación comenzó con la creación del mercado ilegal de ejidos y se extendió muy rápidamente, hasta abarcar otros mercados: el mercado de capitales, a través de los mecanismos crediticios informales; el mercado de productos ejidales, mediante el acaparamiento de cosechas; y además, el mercado laboral, al actuar como proveedor de mano de obra.<sup>14</sup> Con todo, este amplio despliegue de actividades en los mercados que efectuaban los caciques hubiera sido imposible de no haber sido por la función política que desempeñaban. O mejor dicho, sus funciones tanto de representantes formales del ejido y el conducto para organizar las demandas de los campesinos en relación con los diversos actores sociales en el medio rural, iba a dar lugar al proceso de acumulación, del que llegaron a ser los principales beneficiarios.

---

<sup>14</sup> En ciertas ocasiones, las comisiones ejidales representaban a los propietarios de tierras agrícolas con el fin de negociar con los ejidatarios la mano de obra requerida.

La C.N.C. se vio también profundamente afectada por esta nueva inserción del sistema ejidal. De ser un instrumento para la institucionalización de las demandas campesinas, evolucionó hasta transformarse en un instrumento político para contener anticipadamente la protesta campesina. Por una parte, su estructura organizativa se vio profundamente inmersa en la maraña de intereses regionales.

Frente a esto, las autoridades centrales se encontraban atrapadas en un intercambio inestable de controles y equilibrios, lo que gradualmente las fue allegando de las bases campesinas de los ejidos. De allí en adelante, la C.N.C. tuvo dos características especiales: patrocinio regional y mediación política por intermedio de los caciques ejidales. Pero, al participar en la contención de las demandas campesinas y al verse atrapada en el papel de intermediaria del patrocinio regional, dejó un enorme vacío en lo que respecta a la organización económica de los ejidatarios, vacío que iba a ser gradualmente llenado por los empresarios agroindustriales, por los propios caciques y por sobre todo, las agencias estatales.

En todo este largo período, la organización de los campesinos se expresó, por sobre todo, mediante las centrales sindicales. Incluso las importantes divisiones que se produjeron en la C.N.C. (en 1948, cuando un grupo numeroso de campesinos, alentados por la formación de un nuevo partido izquierdista, formó la Unión General de Obreros y Campesinos de México; y en 1962, cuando otro grupo numeroso de campesinos, esta vez instados por la fracción Cardenista y el Partido Comunista, fundaron la Central Campesina Independiente) adoptaron la idea de una central sindical.

Esta estructura orgánica tenía las siguientes características: toma de decisiones centralizada, cadena vertical de mando, peso político de la burocracia interna, su papel como un ente pasivo transmisor de las decisiones adoptadas externamente, una organización heterogénea que introducía una enorme variedad de actores y que carecía de una identidad colectiva, la falta de actividad de parte de los

representantes de las bases campesinas y la concentración de la iniciativa política en los líderes, el desdibujamiento de la identidad política y finalmente, una estructura general determinada por las redes de patrocinio político. Estas características estaban presentes en mayor o menor grado en todas las centrales campesinas, incluso en aquellas que sostenían ser independientes del gobierno, lo que sugiere que era la forma orgánica misma, cualesquiera que fueran los conceptos ideológicos defendidos, la que determinaba su funcionamiento específico.

En cuanto al ejido, la principal diferencia entre el período Cardenista y el posterior radicaba en que durante el gobierno de Cárdenas hubo una tensión dinámica entre el ejido como aparato estatal y el ejido como cuerpo representativo de los campesinos. En el período posterior, la neutralización de la protesta campesina, unida al papel que cumplió como proveedor de mano de obra barata, reforzó la característica del ejido como aparato estatal. Esto también sugiere que hay una estrecha correlación entre la movilización campesina, el reforzamiento del ejido como una unidad productiva integrada y el ejido como órgano representativo de los campesinos. Por el contrario, mientras el debilitamiento de la protesta campesina hizo posible que el ejido se dividiera internamente, al mismo tiempo reforzó su papel como aparato estatal.

Tal vez una de las características más fascinantes que surge del análisis de este período tenga que ver con la sobrevivencia del ejido mismo. Cabe preguntarse ¿por qué, si el ejido se había transformado en un proveedor de mano de obra barata, si era explotado y descapitalizado sistemáticamente, sin brindar ningún beneficio real a sus integrantes, éstos no crearon un movimiento interno que pusiera en tela de juicio al ejido mismo? Cabe además preguntarse ¿por qué, si los gobiernos estaban promoviendo distintas formas de desintegrar a los ejidos y de dar lugar a la propiedad privada de granjas, éstos no concluyeron su tarea?

La segunda interrogante podría responderse pragmáticamente, al saber, que el Estado no destruyó completamente a los ejidos porque funcionaban sumamente

bien dentro de la actual inserción, tanto para los fines de acumulación rural como de control político. Con todo, ésta es una respuesta ex post ante. A menos que el Estado se considere como un ente dotado de absoluta racionalidad, esta respuesta no tiene en cuenta las razones por las cuales, al encarar una ola incontenible de rechazo de las políticas populistas que invadieron las altas esferas del gobierno (después de los años cuarenta y hasta los setenta), no se tomaron decisiones para terminar el período de transición que presuponía la existencia de los ejidos.

Con respecto a la primera pregunta, la respuesta podría ser que esto no sucedió debido a la existencia de barreras institucionales para cambiar el sistema legal, sin perder el acceso a las tierras. Pero esta decisión de no abandonar el ejido que tomaron los ejidatarios tiene que ser calificada, según lo que entendamos por “abandonar”. En segundo término, debemos ponderar debidamente el otro factor clave que introduce Hirshman.<sup>15</sup> Al saber, la lealtad presente y pasada, como un mecanismo que fortalece la presencia a organizaciones en ciertas circunstancias.

El abandonar el ejido en el sentido estricto del término hubiera significado el renunciar a la parcela de tierra ejidal y en términos más amplios, perder la afiliación al ejido. En este período, había una serie de circunstancias que podrían haber hecho atractiva esta opción: los mejores salarios que se ganaban en las regiones con una agricultura más dinámica, en las ciudades o en las zonas de emigración a los Estados Unidos de Norteamérica. Además, en muchas zonas rurales de México, la aparición y consolidación de los pequeños caciques, que se produjo en este período, generó formas de coexistencia bastante intolerables, que probablemente hubieran sido suficientes como para contrarrestar las incertidumbres inherentes al traslado a otras zonas rurales o a pueblos más grandes. Esto no significa que ello no hubiera ocurrido. En efecto, tanto en los polos de agricultura más dinámica, como en los grandes centros urbanos hay

---

<sup>15</sup> HIRSHMAN, Albert, O. “Salida, voz y lealtad.” Fondo de Cultura Económica. 1977. México. P.p. 78-104.

claras pruebas de que esos años se produjeron flujos de emigración desde los ejidos.

Con todo, cuando esta migración se hizo permanente, gradualmente se trataba de una parte del grupo familiar, que ciertamente no incluía al propio ejidatario, o sea, al familiar que detentaba los derechos agrarios. Ahora bien, si esto último ocurría, era porque el ejidatario ya había llegado a un acuerdo con las autoridades ejidales, lo que generalmente significaba que prestaba o arrendaba su parcela por un cierto período, sin perderla del todo. En todo caso, estas migraciones no significaban un rompimiento con el ejido. Podría suponerse que esto ocurría porque esta primera generación de integrantes de ejidos estaba en una situación similar a la descrita por Hirschman: el ingreso a la organización era costosa, ésta suponía una lealtad ciega y existían barreras institucionales para dejar el ejido.

El costo del ingreso era alto porque generalmente la mayoría de los afiliados había estado luchando por muchos años, a costas de grandes sacrificios e incluso exponiendo sus propias vidas, para acceder a la tierra. El tipo de lealtad que mostraban frente al ejido, que reconocían como el órgano natural para representarlos, estaba fuertemente marcada por la historia pasada, en la que la formación del ejido sólo se produjo como resultado de incontables batallas y en que su operación misma había dependido significativamente de la movilización campesina.

En cuanto a las barreras institucionales, éstas obviamente no se referían a la posibilidad de renunciar al ejido, sino más bien a la posibilidad de hacerlo pero manteniendo al mismo tiempo la propiedad de la parcela y hasta cierto punto, la calidad de miembro del ejido.

Resulta sintomático que en la ofensiva contra los ejidos colectivos ocurrida en los años 40's, su supresión haya traído consigo la disolución de las formas colectivas de explotación de la tierra, pero no la desaparición del ejido. Para resumir, el

acceso a la parcela ejidal y a la calidad de miembro el ejido eran cuestiones cruciales para el ejidatario, ya que consideraban como una forma de seguro. Tal explicación trae a colación otro elemento: la lealtad y las barreras institucionales conspiran tanto para impedir que la gente abandone el ejido, como para que haga valer su derecho a “voz” que, en este caso, podría haberse manifestado como una oposición a los caciques. Lo que sucedió en esos tiempos fue una forma de protesta silenciosa, que se expresó tanto al través de la migración como el ausentismo en las asambleas ejidales. A propósito de esto, al parecer las regiones que, en esos años, experimentaron los mayores conflictos sociales en el campo fueron aquellas donde la agricultura colectivizada se había suprimido.

Esta interpretación nos lleva a dar una respuesta provisoria también a la segunda interrogante. Para la elite política de esos años, que estaba promoviendo la industrialización, era obvio que el apoyo agrícola a este proceso tenía que provenir de la agricultura privada. No deja de ser significativo el hecho que prácticamente todas las políticas estatales estuvieran destinadas a promoverla. No obstante, fue preciso que transcurriera largo tiempo para establecer el marco institucional que sería capaz de sostener esta transformación de las políticas agrarias favoreciendo al sector privado, porque en el corto plazo las agencias estatales se encontraban principalmente avocadas ya sea a prestar apoyo a los ejidos o a aparentar que lo hacían y porque en el seno de las burocracias de estas mismas instituciones había resistencia e incluso conflictos respecto a este cambio de dirección. Además, las empresas no respondieron automáticamente a las instancias del Estado, sobre todo como resultado de los traumas que dejaron las expropiaciones efectuadas durante la presidencia de Cárdenas y debido a que la producción de los ejidos, especialmente de productos de primera necesidad, era todavía considerable.

Por último, todos podían ver claramente que el Estado había estado comprando la paz social desde hacía años en el medio rural gracias a la reforma agraria. A esto hay que agregar que la aparición de los caciques, la división interna de los ejidos y la posición marginal a que fueron relegados en términos de las políticas públicas,

no provocaron serios trastornos sociales, lo que se transformó en un hilo para no adoptar otras medidas para suprimirlos.

En cierto modo, la conservación del status que fue el resultado del satisfactorio estado en que se encontraba el sector agrícola en general. Resumiendo este punto crítico puede decirse que: el ejido no se privatizó porque para los campesinos operaba como un seguro esencial que les facilitaba el desarrollo de actividades con fines múltiples y para el gobierno, constituía un aparato político de crucial importancia para mantener la estabilidad en el medio rural, al tiempo que se permitía a la agricultura comercial privada ser el principal proveedor de alimentos.

Por otro lado, el 7 de Julio de ese año, se llevan al cabo las elecciones presidenciales, de las cuales resultaría victorioso el general Manuel Ávila Camacho, en contra de sus homólogos el general Juan Andrew Almazán y de Sánchez Tapia y el 22 de Agosto se expide el nuevo Código Agrario, en el cual al igual que en el Código de 1934, establece en cuanto a la propiedad ejidal lo siguiente:

## LIBRO TERCERO

### RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y EXPLOTACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

#### TÍTULO PRIMERO RÉGIMEN DE PROPIEDAD

#### CAPÍTULO I

#### PROPIEDAD DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN.

- Artículo 130.- A partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen.
- Artículo 138.- Los derechos que sobre los bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar al cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen a favor de comunidades.
- Artículo 139.- Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier acto de autoridad municipal, de los Estados o federales, así como de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la ley.
- Artículo 140.- Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y en general, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales.

Es decir que se respeta la naturaleza jurídica de dichas tierras y hasta ese tiempo no se permite el dominio pleno sobre las parcelas ejidales.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

#### **1. ARTÍCULOS 51, 52 Y 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

A finales de los años 60's, sucedieron una serie de hechos que cambiaron el anterior contexto y que, en gran medida, definieron las tendencias dentro de las cuales se iba a producir la nueva oleada de movilización campesina, dado que la agricultura comercial se concentraba en cultivos lucrativos, tanto para exportación como para proveer de insumos al complejo agro-alimentario y dado que había renunciado a la producción de cereales, se hizo sumamente necesario reorientar el sistema ejidal hacia la producción de alimentos de primera necesidad y hacer hincapié en su función como unidad de producción, lo que, como ya se ha dicho, había sido descuidado ya por los años 40's. Como es natural, el origen de este cambio en el patrón de cultivos estuvo en los cambios en la división internacional de la mano de obra y en la presencia de las corporaciones transnacionales en la producción alimentaria, que se produjo hacia fines de los años 50's. Sin embargo, también la política gubernamental global alentó tales cambios, ante la necesidad de obtener divisas para financiar el proceso de sustitución de importaciones.

Hay otros fenómenos que son inherentes al tipo de desarrollo rural que estaban produciendo estos cambios. Para encontrar el origen de tales cambios, hay que remontarse a la época en la que los incentivos estatales a la producción de alimentos básicos estaban concentrados principalmente en la agricultura comercial privada y en que la continuada lucratividad, basada en el aumento del volumen físico de la producción (logrado mediante el aumento de los rendimientos y de la

superficie de tierras cultivadas) se vio obstaculizada por la conjunción de dos factores: las necesidades de capital para mantener los elevados rendimientos (especialmente en el caso de cultivos básicos) o para continuar desarrollando proyectos de riego en gran escala; y el resurgimiento de movimientos campesinos, que iban a ejercer una presión directa contra la acumulación ilegal de tierras, que constituía la forma preferida para ampliar la extensión de tierras cultivadas bajo el control de la agricultura privada.

Además de esto, es preciso señalar que desde 1965 aparecieron cada vez más síntomas de una crisis mayor en el sector agrícola. Entre los más evidentes estaban la disminución de la superficie de tierras en cultivo y un descenso en la tasa de crecimiento de la producción maicera, en las zonas de secano. La combinación de estos dos indicadores señalan claramente que dicha crisis estaba afectando principalmente al sistema ejidal.

Como causas de esta crisis pueden señalarse tanto el desenfrenado proceso de descapitalización que estaba experimentando la agricultura ejidal como las dificultades que estaban encarando los migrantes internos en su búsqueda de trabajo, como consecuencia tanto de la transición hacia una nueva etapa en el proceso de sustitución de importaciones del que dependía el desarrollo agrícola, como de la creciente mecanización de la agricultura comercial. De hecho, el ejido estaba experimentando una doble crisis: una crisis de producción y una crisis de reproducción social.

La agricultura comercial abandonó la producción de cereales y tendió a remplazarlos con cultivos forrajeros y con el complejo soya-sorgo, junto con el desarrollo ganadero, que ocupó todos los campos anteriormente destinados a la producción cerealera. La agricultura ejidal, a causa del proceso de descapitalización a que estaba sometida, no ocupó ese espacio. Entre el 35 y el 45 por ciento de todas las familias que vivían en ejidos en esos años no podía cubrir siquiera la mitad de sus gastos con las actividades de sus granjas y que

encaraba crecientes dificultades para obtener ingresos fuera de ellas. A la imposibilidad que tenían los ejidos en sí mismos para establecer un fondo acumulativo propio se añadían las crecientes dificultades que encaraban los hogares para establecer su propio fondo de consumo. En respuesta a todo esto, la agricultura ejidal disminuyó la producción, lo que se expresó tanto haciendo mayor hincapié en el autoconsumo como reduciendo la tierra cultivada lo que, como ya se ha dicho, trajo consigo la crisis agrícola de fines de los años 60's.

Estas mismas circunstancias dieron origen a otro fenómeno: a pesar de las dificultades en los mercados laborales fuera de los ejidos, se produjeron flujos migratorios permanentes, que en gran medida fueron responsables del explosivo crecimiento de los cinturones de pobreza que rodearon las grandes ciudades, del surgimiento de los pueblos campesinos aledaños a las zonas de agricultura comercial y de "ghettos" campesinos en los grandes pueblos y ciudades (es decir, vecindarios o poblaciones marginales habilitados por gente de la misma zona rural, que no sólo mantenían sus lazos afectivos y culturales con sus comunidades, sino que también establecían un flujo económico permanente). Con todo, tal como en el período anterior, estas oleadas migratorias que ahora se hicieron permanentes daban por sentado que la vinculación legal con el ejido se mantenía intacta.

Otro fenómeno comenzó a darse claramente visible: la sustitución de los miembros originales del ejido por las nuevas generaciones. Hay que tener presente que la mayoría de los ejidatarios recibieron sus tierras entre 1930 y 1940. Si bien la distribución de tierras no se detuvo e incluso entre 1946 y 1970 de hecho aumentó, el número de ejidatarios y la ubicación geopolítica de los primeros ejidos dio gran significación a esta succión general.

La forma que adquirió el ejido fue muy diferente a la de la primera generación de ejidatarios, pero lo que tal vez sea más importante fue una combinación de:

- a) Una fragmentación del ejido, al permitir el acceso a la tierra al hijo mayor, aunque de un modo muy inestable.
- b) La formación de un comité de postulantes a las tierras (formado básicamente por otros hijos de ejidatarios y vecinos de ejidos) quienes solicitaban a las autoridades que se ampliara el ejido original y
- c) Emigración temporal o permanente de algunos de los otros hermanos, siguiendo un mismo patrón, en que parte de la familia hacía una determinada zona de migración antes que los demás y se establecía allí, para formar una base a donde pudieran llegar prioritariamente los demás familiares, en calidad de emigrantes temporales.

Este decreto, a saber el de los 60's, se iba a caracterizar por una gran inestabilidad de las familias campesinas, no sólo como resultado de la migración, sino también por los innumerables conflictos que surgieron al interior de las familias, entre familias, en contra de los caciques, etc., cuya razón de ser sólo puede encontrarse en la lucha por el acceso a una parcela ejidal. Dentro del ejido, un número mayor de personas estaban exigiendo transformaciones. Esto se manifestó en la forma de un desafío directo a los caciques y en la formación de comités de postulantes a tierras, integrados por los hijos de los ejidatarios y los asentados en los ejidos. Esto último se llevó adelante mediante proceso que se desarrolló en forma lenta y a veces clandestina. De una u otra manera, la creación de estos comités también creó nuevas modalidades de pensamiento, directamente relacionadas con el funcionamiento de los ejidos, que vinieron a activar la memoria histórica de los primeros ejidatarios. Además, la gente se encintró con que estaban adquiriendo una enorme influencia en términos de la relación del gobierno frente a la movilización, incluso si ésta normalmente se limitaba al ejido mismo y al boicot, que en este caso adquiriría la forma de "no trabajar sus tierras".

Todos estos procesos originaron una nueva ola de protestas campesinas que comenzaron en los años 70's y que continúan hasta nuestros días.

Para este año, el ejido resentía las debilidades inherentes a sus formas de organización y propiedad. Desde su origen el ejido fue instituido como un medio para resarcir a los pueblos de los despojos de tierra de que fueron víctimas, para ello se decidió que las solicitudes de los pueblos se resolverían en juicios administrativos y no plenamente judiciales, para evitar que las habilidades y los recursos de los hacendados impidieran las restituciones y dotaciones de tierra. Por ello, el derecho agrario mexicano fue otorgado al Ejecutivo Federal facultades discrecionales para tutelas del desarrollo de los ejidos y las comunidades y sobre todo para regular el acceso campesino a la tierra.

La fórmula de tenencia adoptada para la creación de ejidos impidió en muchos casos su desarrollo productivo. La explotación de la parcela individual significó para algunos ejidatarios un acceso diferenciado a recursos económicos y políticos que les permitió desarrollar procesos privados de acumulación de capital, complicando con ello la explotación de las tierras en común. En el otro extremo, el derecho a la propiedad en común bloqueó el disfrute privado, debido a ineficiencias productivas y a inercias sociales que inmovilizaron el potencial productivo de las tierras comunes. Además, en última instancia, la propiedad estaba depositada en el Estado y de manera concreta en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Este último elemento añadió a la propiedad ejidal una contradicción más: el ejido tenía que funcionar al mismo tiempo como un órgano de representación campesina y como un aparato del Estado. La fórmula híbrida de la propiedad condujo a la inmovilización de la tierra, pues la única forma de transmisión era por fallecimiento o incapacidad física del ejidatario original. Este, además, era privado de sus derechos si durante dos años consecutivos no la trabajaba. En la

supervisión del usufructo de la tierra y en la asignación de los sucesores de ejidatarios, las autoridades agrarias ejercían prácticamente un derecho de veto. Por ello, el contubernio entre autoridades ejidales y agentes gubernamentales derivó en la desorganización y desmovilización del ejido y en la proliferación del cacicazgo ejidal, un nuevo agente de dominación que transitó del control del mercado ilegal de parcelas a otros ámbitos: como agiotista en el mercado de dinero, como acaparador en el mercado de productos agrícolas, como comerciante en el mercado de artículos de primera necesidad y como autoridad ejidal y hasta enganchar en el mercado de trabajo.

Por lo cual el 22 de marzo de 1971 se crea esta ley y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de abril del mismo año, la cual al respecto establece:

## TÍTULO SEGUNDO

### RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES

#### CAPÍTULO I

##### PROPIEDAD DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDALES Y COMUNALES

- Artículo 51: A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.
- Artículo 52: Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto,

no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar al cabo en contravención de este precepto. Las tierras cultivables de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejan de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine. Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente. Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

- Artículo 53: Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley.

La Ley Federal de Reforma Agraria, vigente hasta 1992, consideraba a la propiedad ejidal, la propiedad sobre los bienes agrarios, como inalienable, imprescriptible e inembargable, no podían ser objeto de contrato de explotación

por terceros, así lo señalaba el artículo 52 de esta Ley; había solamente algunas excepciones, las permutas entre tierras o aguas entre un ejido y otro sí podrían ser objeto de esta clase de transacciones o cuando se hubieren ya destinado los solares urbanos. Si había excedencias podían ser enajenados o arrendados, eran nada más las dos únicas excepciones, pero en términos generales no se permitía la explotación de la tierra ejidal por parte de terceras personas; estaba expresamente prohibido.

Por lo anterior, podemos concluir que desde 1915 a 1992 el régimen de propiedad ejidal fue inalienable, imprescriptible e inembargable, en función de la protección social que se le otorgó en los campesinos necesitados que obtenían tierras ejidales y que frecuentemente eran personas de baja capacidad educativa que los hacía vulnerables en sus derechos.

Como es sabido, en muchos casos las tensiones que hemos identificado en el sistema ejidal anterior a 1992 se resolvían incurriendo en prácticas ilegales de índole mercantil, que se tradujeron de hecho en procesos de diferenciación económica dentro de los ejidos. Además, estas prácticas generaban cierto grado de incertidumbre en cuanto a la seguridad de la tenencia de la tierra y estaban muy ligadas con las relaciones de poder dentro de los ejidos (concentradas básicamente en la figura del Comisariado Ejidal, pero también en el Promotor Agrario de la S.R.A.) lo que tampoco cuadraba con los objetivos de igualdad social.

Las reformas de 1992 toman nota de esas desviaciones y también atribuyen en parte las deficiencias productivas de la agricultura nacional al sistema ejidal, presentado como demasiado rígido e intervenido por parte del Estado. Estas reformas tienden a revalorar la dimensión mercantil de la tierra ejidal.

En primer lugar, las parcelas ejidales pueden ser en adelante objeto de transacciones: compraventa, contratos de renta y aparcería y asociación con

inversionistas privados. También se abre la posibilidad para los ejidatarios en lo individual de pasar al dominio pleno, adquiriendo sus parcelas el estatus de propiedad privada.

En segundo lugar, retrocede la dimensión social de las prácticas agrarias. Tanto el texto de la Nueva Ley Agraria, como su exposición de motivos enfatizan la merma de la capacidad de control del grupo (sea la asamblea ejidal o el Estado) sobre el individuo; se resalta la libertad de iniciativa individual, así como la eficiencia productiva. Pero no por eso desaparece del todo la dimensión social, lo que ilustran los límites impuestos a la venta de tierras, así como los esfuerzos gubernamentales para reforzar la organización dentro de los ejidos (programa de reglamentos internos, incentivos para la producción colectiva).

En conclusión, el análisis de los textos legales arroja un cambio drástico en la estructura agraria mexicana y por lo tanto, en sus perspectivas de evolución. Esto aunado al carácter candente de la cuestión agraria en México permite entender la polémica desatada a raíz de las reformas de 1992; pues en la actualidad ya no es así, se permite precisamente la asociación de ejidatarios entre sí y la adquisición del dominio pleno sobre sus parcelas ejidales, además de que señala la posibilidad de donar o enajenar dichas tierras para la constitución de sociedades civiles o mercantiles, es decir, también tienen a facultad de conservar su antiguo régimen social o de adoptar por la terminación del régimen ejidal, como lo señala el artículo 23 fracción XII de la Ley Agraria vigente.

## **2. LIBRO 4º, DE LA REDISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.**

Este libro señala el procedimiento de la redistribución de la propiedad y posesión de las tierras ejidales. Para ello primeramente veremos qué señala la Ley Federal de Reforma Agraria en sus numerales.

“Artículo 217. Durante el tiempo que medie entre la posesión provisional y la publicación de la resolución presidencial, quedarán en suspenso los gravámenes, las limitaciones de dominio y, en general, todos los actos jurídicos que afecten a los bienes concedidos al núcleo de población.

Artículo 218. Están obligados a prestar la evicción y saneamiento, de acuerdo con las leyes aplicables, los propietarios de predios rústicos que transmitan la propiedad de ellos con posterioridad a la fecha de la notificación sobre la iniciación de un proceso agrario, en virtud del cual legalmente resulte privado el adquirente de la propiedad que le fue transmitida.

Artículo 219. Los propietarios afectados con resolución dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho a acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Cumplido éste término, ninguna reclamación será admitida. Los pequeños propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación podrán promover juicio de

amparo contra la ilegal privación de o afectación agraria de sus tierras o aguas.

Igualmente los ejidatarios podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus derechos, realizadas por cualquier autoridad.”

### **3. LAS DIRECTRICES DEL GOBIERNO SALINISTA PARA LA CREACIÓN DE LA LEY AGRARIA.**

La modificación al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria de 1992, decretadas en los primeros meses de 1992, constituyen sin duda, la más profunda reforma del Estado, surgido de la Revolución Mexicana de 1910 y que se cristalizó con la Constitución Política de 1917.

Durante el sexenio del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, nuestro país fue objeto de profundas transformaciones sociales, dándole un enfoque neoliberal a la política económica que dirigía, entre éstas, el campo mexicano fue objeto de una reforma jurídica, argumentando que con ella se capitalizaría y con ello se beneficiaría los miles de campesinos que en él viven.

Esta reforma suprime el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad de las tierras que la Revolución Mexicana entregó, restituyó o confirmó a los campesinos, en sus ejidos y comunidades agrarias, “la reforma sustituye de facto la divisa zapatista de ‘la tierra es de quien la trabaja’ por la divisa neoliberal de ‘la tierra es de quien tenga dinero para comprarla o la solvencia económica para conservar su propiedad’ al extender hasta dimensiones latifundistas los límites de la propiedad agraria privada, haciendo jurídicamente

posible que, bajo la figura de sociedades mercantiles, puedan acaparar grandes extensiones territoriales.”<sup>16</sup>

A partir de la vigencia de esta Ley se da por terminado el reparto agrario antes de cumplir íntegramente el mandato distributivo de la tenencia de la tierra, así mismo la reforma decreta amnistía para los latifundios subsistentes y cancela unilateralmente el derecho de los campesinos a la tierra, rompiendo el acuerdo social del Constituyente de 1917; al derogar los derechos económicos específicos que la Revolución Mexicana estatuyó en la legislación agraria a favor de los ejidatarios y comuneros (régimen fiscal especial, derecho preferencial a las aguas, régimen crediticio, etc.), la reforma remata la supresión del derecho social agrario característico de la Revolución Mexicana a favor del derecho individualista que, bajo la ficción de igualdad ante la Ley, otorga de facto la prominencia al más fuerte.

La actual versión que se le ha dado al artículo 27 Constitucional, no sólo no protege al ejido y la comunidad agraria, sino que establece los mecanismos precisos para su proceso de privatización, al señalar lo siguiente en la exposición de motivos: “La ley establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela”, además “regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común.”<sup>17</sup>

La actual Ley Agraria que reglamenta el artículo 27 Constitucional, abre múltiples mecanismos jurídicos para la desaparición del ejido, ya que entre estos les otorga

---

<sup>16</sup> CALVA, José Luis. “La Disputa por la Tierra.” Edit. Fontamara. México. 1993. P.p. 27.

<sup>17</sup> DECRETO de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Párrafo VII. Diario Oficial de la Federación. 6 de Enero de 1992.

a los ejidatarios el dominio pleno de su parcela, los derechos ejidales son objeto de compra y venta.

La actual Ley Agraria convierte a la propiedad ejidal en propiedad privada prácticamente irrestricta: la parcela ejidal es ahora enajenable y prescriptible bajo los siguientes mecanismos:

Primero.- La parcela ejidal puede venderse como tal a otro ejidatario o vecindado sin ninguna formalidad: basta que el vendedor firme un papel ante dos testigos cediendo los derechos de la parcela. No sólo abrió el cauce a las ventas legítimas, movidas por la extrema necesidad o la prepotencia de los caciques y adinerados del ejido, sino también a verdaderos actos de despojo contra los ejidatarios pobres e indefensos. El ejidatario tendrá que estar muy alerta dónde pone su firma o huella digital, por que dos testigos pueden ser inventados por los adinerados y cualquier papel firmado puede legalizar la pérdida definitiva de su parcela.

Segundo.- La parcela ejidal puede ser convertida en mercancía universal, en propiedad privada plena, enajenable a cualquier comprador. Para ello se requiere simplemente la aprobación de una tercera parte más uno de los miembros del ejido en una asamblea de segunda convocatoria. Una vez convertida al régimen de dominio pleno, la parcela puede venderse incluso a personas o sociedades extrañas al ejido. De esta manera los nuevos latifundistas podrán comprar ejidos completos parcela por parcela.

Tercero.- En esta Ley, la parcela ejidal pierde su carácter inembargable. El usufructo de la parcela ejidal puede otorgarse en garantía de un crédito o de cualquier otra obligación, en contratos que, además, puede no tener límites de tiempo y que, por lo tanto, podrá ser equivalente a la venta de la tierra. Aún cuando se fije el término durante el cual el

prestamista explotará la tierra en su beneficio para resarcirse del valor de la obligación incumplida por el ejidatario titular.

Por tanto con la actual Ley, es posible que se de el embargo de las parcelas ejidales por las empresas con las cuales los campesinos soliciten préstamos, como pueden ser arrendadoras, bancos o cualquier institución de crédito, incluso por particulares.

## CAPÍTULO TERCERO. LA LEY AGRARIA.

### **1. INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE NOVIEMBRE DE 1991.**

Para conocer en su integridad el alcance y contenido de la reforma al artículo 27 Constitucional que nos ocupa es conveniente transcribir, en lo conducente, la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó al respecto, que, a la letra, señala:

“El campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación. México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño

de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos es nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, es nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo. Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como a su dirección principal.

Es parte de nuestro nacionalismo. La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demanda del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos el cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias de lo entrañable. La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas.

No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinada. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro. El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida.

Por eso es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general. Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente. 1. El camino recorrido en la transformación del campo. Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que

sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso.

Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación. a) la experiencia de nuestra historia. El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magnificas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur.

Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra. En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, la de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común.

Para la expansión trasatlántica del impero español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o

gracia. Vinculaba la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con transición animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores. b) La conformación de la gran propiedad. Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras fueran entregadas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo.

Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles. En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y árbitros para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. (...)

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la nación, en él se vincula toda la

sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomarán tiempo, requerirán de toda nuestra unidad y dedicación. La reforma constitucional y, después, reglamentaria, es un paso trascendente e indispensable, pero es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, en sentido práctico, su enorme voluntad. De ahí los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito.

La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen a la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano. Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes ciudadanos secretarios, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo único. Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo; VII, XV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: (...)"

Los detractores del fin del reparto agrario formulan diversos argumentos políticos y sociales para sustentar su posición. Sin embargo, por lo que toca al Derecho

Constitucional, el texto del actual artículo 27 de nuestra Carta Fundamental se apega en todas y cada una de sus formas al proceso legislativo y a la nueva realidad del campo mexicano.

## **2. LA VENTA DE DERECHOS PARCELARIOS.**

El título de este apartado podría crear en un primer momento una gran confusión, se podría creer que las tierras ejidales en su totalidad son susceptibles de enajenación por parte del ejidatario, a persona ajena al ejido, situación errónea, pues la Ley prohíbe la venta de tierras ejidales, salvo los casos que a continuación analizaremos.

Las tierras ejidales se dividen según la Ley Agraria en:

“Artículo 44.

1. Tierras para el asentamiento humano.
2. Tierras de uso común, y
3. Tierras parceladas.”

Las primeras son destinadas a desarrollar la vida comunitaria del ejido, mismos que son imprescriptibles, inalienables e inembargables, salvo cuando se dediquen a los servicios públicos.

Las segundas, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que hubieren sido especialmente reservadas por la Asamblea para el asentamiento del núcleo de población y no sean tierras parceladas. Según el artículo 74 de la Ley Agraria, la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo el caso de que por manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal se transmita al

dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, conforme a las modalidades que fije el artículo 75 de la propia Ley.

Las terceras, son las que han sido asignadas a cada uno de los ejidatarios, conforme al procedimiento establecido por la Ley que es llevado al cabo por la Asamblea General de cada ejido.

Las tierras parceladas pueden enajenarse a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. Este es uno de los dos casos que prevé la legislación agraria de enajenación de la tierra, se puede apreciar que no es un derecho libre, sino que está sujeto a las siguientes restricciones:

- a) Que la enajenación de los derechos parcelarios se transmitan forzosamente a otro ejidatario o avecindado, del núcleo de población.
- b) Que la enajenación se haga por escrito, ante dos testigos.
- c) Que se notifique por escrito al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios.
- d) El Comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El artículo 80 de la Ley Agraria, sobre la venta de los derechos parcelarios ante dos testigos señala lo siguiente: "Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte, el Comisariado Ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El cónyuge y los hijos del enajenante, en este orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.”

Es importante resaltar el derecho del tanto, al que gozarán tanto cónyuge como hijos del enajenante y el cual se deba de ejercer en un término de 30 días naturales a partir de la notificación correspondiente.

La otra situación que la Ley permite enajenar es cuando el ejidatario obtiene pleno dominio sobre su parcela, es decir, cuando el ejidatario solicite que sus tierras sean dadas de baja en el Registro Agrario Nacional el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente en su localidad.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Hay que hacer notar que las ventas de estas tierras, se podrán realizar a favor de terceros que no requieren la capacidad de ejidatarios, además de que la propiedad de bien inmueble de que se adquiere, ya no es ejidal, si no está regulada como una propiedad particular.

Hay autores como Moret Sánchez que consideran que en la enajenación de las tierras parceladas no se trata propiamente de una venta, sino más bien de una

cesión de derechos, al decir que “estrictamente no hablamos de venta, sino de cesión de derechos... esta propuesta se refiere a que si algún ejidatario decidiera abandonar su parcela él le pagará las inversiones que hubiere incorporado a la tierra y le comprará los derechos agrarios. Esta opción podrá brindar la seguridad para realizar inversiones por parte del ejidatario con la certeza de que no perderá su capital en caso de que decidiera en algún momento abandonar el trabajo de su parcela.”<sup>18</sup>

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica es innegable que ésta va a estar regida por los lineamientos que fija la Ley Agraria, pues sólo en el caso de venta de parcelas sobre las que tiene el dominio pleno se regirán las transacciones económicas y legales como por la legislación civil vigente.

### **3. EL CAMBIO DE PROPIEDAD EJIDAL A PROPIEDAD PLENA.**

Una de las facultades que otorga la nueva legislación agraria al ejidatario, es la que se refiere a la posibilidad de adoptar el dominio pleno de la parcela que posea. Esta adopción implica que el ejidatario, bajo previa autorización de la Asamblea Ejidal, asuma la propiedad ante la parcela de que es titular, la cual ya no estará sujeta al régimen ejidal sino al derecho común.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 81 al 86 de la Ley Agraria vigente, la adquisición del Dominio Pleno sobre las tierras parceladas, es un acto cuya decisión corresponda exclusivamente a su titular, pero requiere un acuerdo de Asamblea.

Los requisitos para adoptar el Dominio Pleno de una parcela fundamentalmente son los siguientes:

---

<sup>18</sup> MORET, Sánchez. Op cit. P.p. 136

- a) Que la mayoría de las parcelas del ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, es decir, que la tierra esté formalmente parcelada, y
- b) Que la Asamblea, con las formalidades que establece la Ley, resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el Dominio Pleno sobre sus parcelas.

La autorización por parte de la Asamblea no significa el cambio automático del régimen ejidal al de Dominio Pleno de su parcela. Cada ejidatario en lo individual, podrá optar por el Dominio Pleno o conservar sus tierras en el régimen ejidal.

- a) Una vez realizada la Asamblea, los ejidatarios que deseen asumir el Dominio Pleno de sus parcelas, deberán solicitar al Registro Agrario Nacional que las tierras sean dadas de baja. A partir de la cancelación de la inscripción, las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común; y
- b) El Registro Agrario Nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, que deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate.

De esta manera, con la autorización de la Asamblea, la propiedad ejidal individual puede transformarse en propiedad plena ser sus titulares, es decir, en pequeña propiedad, en virtud de que dejan de ser regidas por el Derecho Agrario y entran al ámbito del Derecho Común.

#### **4. DOMINIO PLENO.**

A través de la historia de México, nos hemos dado cuenta de una gran trayectoria que trajo consigo el fortalecimiento hacia una gran figura que nos concierne y que a su vez se deriva de la presente tesis, siendo principal antecedente “El Calpulli”, que con el paso de los años y ante los severos cambios de México, sobre todo en su cuerpo legislativo relativo a la materia agraria, trae como consecuencia otra figura importante como lo es el “Ejido”, razón por la cual surgen determinados derechos y obligaciones ante las personas que lo conforman como son los núcleos de población ejidal y ejidatarios.

El “Calpulli” es una figura muy respetable de la época antigua de nuestro país, existían en él una serie de formalidades y restricciones, sobre todo en la forma de trabajar la tierra, otras características eran los medios e instrumentos que se utilizaban para cultivar y la forma de ayudarse entre sí, entre otras.

Haciendo alusión al Dominio Pleno, en aquella época hay que recordar que la forma de trabajar era la colectiva, es decir, quienes formaban parte del calpulli tenían el derecho de gozar y disfrutar los frutos que provenían de sus tierras, con excepción de la disposición de ellas para luego enajenarlas. Así pues, nos damos cuenta que las personas que formaban parte de algún calpulli, sólo contaban con la posesión de las tierras, pero no con la propiedad de las mismas, características principales que distinguían uno del otro.

Por otra parte, por los cambios tan radicales que se dieron durante la historia de México, cabe indicar que al analizar la postura social, económica, política y en lo particular, en lo legal, trajo consigo diversas reformas en las derogaciones y erogaciones al cuerpo de leyes en materia agraria, que en la época colonial, porfiriana y revolucionaria, originó una ley de gran relevancia para nuestro estudio, que es la Ley del 6 de Enero de 1915, que con el paso del tiempo forma parte de un gran antecedente de la Ley Agraria vigente. Un antecedente más que dio origen al ejido fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de

1917 y por supuesto, otro antecedente que contemplaba ya este concepto, fue el Código Agrario de 1934. De manera breve, lo anterior es un recordatorio de los antecedentes para poder entender de alguna u otra forma el origen del Dominio Pleno.

Finalmente cabe mencionar que actualmente existe un programa denominado “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el cual ha dado grandes beneficios y fortalecido la situación del ejidatario al adoptar el Dominio Pleno de su parcela. Cumpliendo con todos los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria (Ley Agraria), este programa ha dado grandes resultados, que conforme al desarrollo del tema conoceremos más a fondo y para ello necesitamos conocer la función de algunas instancias gubernamentales que apoyan este programa y que además son instituciones que los ejidatarios deben recurrir, durante el proceso de la adopción del Dominio Pleno de la parcela propuesta para tal situación.

#### **4.1.1. SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.**

Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que sufre cambios trascendentales en su estructura orgánica y funcionamiento como consecuencia de las modificaciones al artículo 27 Constitucional, que implica la creación de una nueva Ley Agraria.

Derivadas de esas modificaciones, actualmente se definen dos funciones sustantivas:

La primera.- Se asocia a las funciones de carácter permanente y se refiere a todo lo relacionado con el ordenamiento de la propiedad rural;

La segunda.- Tiene carácter transitorio y se aboca a la conclusión del rezago agrario.

#### **4.1.2. PROCURADURÍA AGRARIA.**

Es un organismo descentralizado a la administración pública federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

No es una autoridad agraria, ya que su objetivo principal es procurar la aplicación de la pronta y real de la justicia en el sector. Tiene entre sus funciones la de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas; los asesora y/o representa ante las autoridades agrarias; promueve y procura la conciliación de intereses y fortalece la seguridad jurídica en el campo.

#### **4.1.3. REGISTRO AGRARIO NACIONAL.**

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, fue creado para el control de la tenencia de la tierra y seguridad documental, derivado de la aplicación de la Ley Agraria.

#### **4.1.4. COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Es un organismo público descentralizado y autofinanciable, cuyo objetivo principal es regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos de origen ejidal y comunal.

De lo que antecede con relación a la trayectoria legal que se ha llevado al cabo por la figura del Dominio Pleno, es indiscutible que el legislador del artículo 27 Constitucional y el artículo 23 fracción IX de la Ley Agraria vigente, entre otros, determinen rotundamente en la actualidad la situación jurídica del Ejido, en cuanto al Dominio Pleno, tomando como bases en el cuerpo de leyes en materia agraria, ya mencionados.

Refiriéndonos al artículo 27 Constitucional, en su contenido éste reconoce tres formas de propiedad rural:

- I. Ejidal,
- II. Comunal, y
- III. Pequeña propiedad individual.

En lo particular, las tierras se dividen por su destino en:

- I. Tierras de uso común,
- II. Tierras parceladas, y
- III. Tierras para el asentamiento humano.

De esta manera, apreciamos las distintas formas e propiedad en materia agraria, lo cual obliga que estudiemos la propiedad ejidal, en lo particular y en su momento, en virtud de ser la razón principal que nos llevará a comprender el tema de esta tesis.

En segundo lugar, el mismo precepto legal en la fracción VII reconoce la personalidad jurídica o el patrimonio de los núcleos de población ejidal, la protección del derecho de propiedad sobre las tierras y en lo particular, las de los ejidos.

En tercer lugar, este artículo protege la libre voluntad de los ejidatarios para adoptar las condiciones que más le convenga, en relación al aprovechamiento de sus recursos naturales, de aquellas tierras que forman parte del patrimonio el ejido y exclusivamente del ejidatario (parcelas).

En cuarto lugar, dentro del párrafo IV de este precepto se establecen los procedimientos por los cuales los ejidatarios podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose en lo particular de los ejidatarios, la forma de transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; de igual manera fijará los requisitos y procedimientos conforme a las cuales la Asamblea Ejidal autorice dicho cambio y otorgará al ejidatario el Dominio Pleno sobre su parcela. Por último, este párrafo prevé que en el caso de enajenar su parcela, se respetará el derecho de preferencia previsto en la Ley.

De lo anterior nos habremos dado cuenta del por que de nuestro estudio, en virtud del párrafo IV del artículo 27 Constitucional, señala claramente el derecho que se otorga a los ejidatarios para disponer de la propiedad de sus parcelas, para luego enajenar, si es su deseo, ante terceros o ante los mismos ejidatarios. Esta facultad que la ley confiere a los ejidatarios, necesariamente se convierte en un requisito de formalidad y solemnidad, en virtud de la autorización de la Asamblea Ejidal, además de cumplir con los requisitos y procedimientos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria vigente, contemplan para este caso.

El Dominio Pleno, además de ser un derecho legal, desde nuestro punto de vista legal se convierte en una facultad del Órgano Supremo de Ejidos, (asamblea Ejidal) y que a su vez, se transforma en un asunto más que podría y debería ventilarse dentro de alguna sesión (ordinaria o extraordinaria), que sea celebrada por la Asamblea Ejidal ante la presencia de su Órgano de Vigilancia, Comisariado Ejidal y del ejidatario (s) interesado (s) para hacer uso de su derecho.

Por otra parte, es útil saber la definición de los significados de las palabras denominadas dominio pleno.

Dominio.- (lat. *Dominium*), m. Poder que uno tiene de usar y disponer con libertad de l o que es suyo.// Tierra o estado que posee bajo su dominación un soberano en una república.// Der. Plenitud de los atributos reconocidos por las leyes el propietario de una cosa para disponer de ella. <sup>19</sup>

Pleno.- (lat. *Plenus*), Lleno, completo. <sup>20</sup>

Al respecto cabe mencionar la plenitud y la totalidad, sin particularidades y condiciones en relación, al Dominio Pleno del goce y disfrute respecto de la propiedad de su parcela del ejidatario, al haber sido autorizado este derecho.

## **5. DOMINIO PLENO DE PARCELAS.**

La Asamblea puede otorgar a los ejidatarios el pleno dominio sobre sus parcelas, siempre que la mayor parte de éstas haya sido delimitada y asignada, para lo cual deberá seguirse el procedimiento de celebración de asamblea, previsto en el artículo 23, fracciones VII a XIV. Por lo tanto, la aprobación requerirá el quórum de asistencia y resolución legal, señalado antes, lo que dificulta grandemente la

---

<sup>19</sup> PALOMAR de Miguel, Juan. "Diccionario para Juristas". Ed. Porrúa. México. 2002. P.p. 476.

<sup>20</sup> *Íbidem*.

desincorporación de la parcela del régimen de la propiedad social, ya que será necesario contar con la aprobación de la mayoría de los ejidatarios y la participación de la Procuraduría Agraria (art. 81). Después deberán cumplirse las formalidades para materializar la desincorporación: los ejidatarios interesados deberán solicitar que se dé de baja la inscripción en el Registro Agrario Nacional, el cual expedirá el título de propiedad que debe inscribirse en el Registro Público respectivo local (art. 82).

Una situación ambigua que puede generar controversias, es el momento en que las unidades parcelarias dejan de pertenecer al régimen ejidal para incorporarse al derecho común. En primer término, la Ley dispone que los ejidatarios interesados podrán asumir el pleno dominio de sus parcelas cuando lo deseen, una vez que la Asamblea lo hubiere acordado, para lo cual deberá formalizarse la baja de las tierras del Registro Agrario Nacional, que expide el título de propiedad que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad local. Mediante este procedimiento, la desincorporación se puede de hecho, luego de la celebración de la Asamblea y el acuerdo de la misma, lo que se puede acreditar con el acta respectiva y los documentos que comprueben su legal convocatoria; y de derecho, en el momento en que se dé de baja el título expedido por el Registro Agrario Nacional, para después inscribirse en el Registro Público local.

Sin embargo, el último párrafo del artículo 82 de la Ley, señala que las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas al derecho común, a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, lo que desde nuestro punto de vista no es sino la desincorporación de derecho, pero que deja totalmente fuera de la situación de hecho (el acuerdo de la Asamblea), que puede producir consecuencias jurídicas, debido a la confusión que el texto de la Ley puede crear.

Creemos que la desincorporación ejidal se concreta en dos actitudes: el acuerdo de la Asamblea y la voluntad del ejidatario de asumir el Dominio Pleno,

materializando dicho acuerdo mediante la solicitud de cancelación de inscripción al Registro Agrario Nacional. Lo demás, la cancelación del registro Agrario Nacional, expedición de títulos e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, son elementos formales que no afectan la validez de la adquisición del Dominio Pleno.

## **6. DERECHO DEL TANTO.**

Una vez adoptado el Dominio Pleno y realizada la transmisión de la parcela, en la primera enajenación tiene derecho del tanto, en el siguiente orden:

1. Los familiares del enajenante.
2. Las personas que la hubieren trabajado por más de un año.
3. Los ejidatarios, avecindados y el núcleo de población.

Todos ellos cuentan con 30 días naturales a partir de la notificación de la venta, la cual es obligatoria so pena de nulidad de la operación. Como es obligación del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia verificar que se cumplan las notificaciones a quienes tienen derecho al tanto, éstas deben efectuarse por conducto del mismo Comisariado ante dos testigos o personalmente, el Comisariado debe publicar la relación de bienes o derechos a enajenar.

El procedimiento para ejercitar el derecho al tanto, no se especifica en el texto legal, pero consideramos que en la notificación o en la publicación del Comisariado Ejidal sobre los bienes o derechos a enajenar, deberá señalarse fecha y lugar para ese fin, cuándo y dónde acudirá el fedatario público y quien dará fe de las posturas que se presentarán ante el Comisariado Ejidal, quien en caso de recibir posturas iguales por derechohabientes de igual categoría, realizará un sorteo para determinar la preferencia (art. 85).

Cuando quienes ejerzan el derecho al tanto sean personas ajenas al núcleo de población o no se hubiere ejercitado este derecho y la parcela sea transferida a personas ajenas al ejido, en lo que la Ley considera como la primera enajenación, ésta se hará cuando menos al precio que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito y está libre de impuestos o derechos federales a cargo del enajenante (art. 86).

#### APROBACIÓN DE LA ASAMBLEA.

Es de mencionar que “las asambleas generales, integradas por los ejidatarios del núcleo de población correspondiente, en pleno goce de sus derechos ejidales y por consecuencia constituyen el órgano que tiene atribuida la máxima autoridad del poblado.”

“Considerando a la asamblea, como suprema autoridad interna del ejido o comunidad, se requiere cubrir los requisitos de forma y fondo para la instalación de la asamblea, a fin de ejecutar la resolución provisional o definitiva. Al mismo tiempo constituir a sus autoridades internas Comisariado Ejidal y sus Secretarías auxiliares de crédito, comercialización y de acción social y al Consejo de Vigilancia.”

Como se podrá observar, la Asamblea comprende la instrumentación de una serie de actividades al interior el ejido y para la realización de ésta se requiere necesariamente cubrir los requisitos de fondo y forma, que para su realización establece la Ley Agraria, los cuales a continuación se enuncian.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley Agraria vigente, la Asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea por iniciativa propia o solicitud de por lo menos veinte ejidatarios, en un plazo de cinco días, podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la Asamblea.

Por ejemplo, cuando la Asamblea tenga que tratar asuntos internos del propio ejido, establecidos en las fracciones I a VI y XV del artículo antes mencionado, se deberá realizar de la siguiente manera:

- a) La convocatoria deberá hacerse con no menos de ocho días de anticipación, ni más de quince, la cédula de la convocatoria deberá ser fijada en los lugares más visibles del ejido y deberá contener los asuntos a tratar, así como la fecha y el lugar en que habrá de establecerse la asamblea, la cual debe ser en el ejido o en el lugar que habitualmente se celebren, salvo causa justificada.
- b) Para que una asamblea sea válida en la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios.
- c) Si la asamblea no se lleva al cabo por la falta de asistencia requerida para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria y la asamblea se realizará en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días.
- d) Considerando la segunda convocatoria, la asamblea será válida con el número de ejidatarios que lleguen a asistir.
- e) Las resoluciones de la asamblea serán válidas con los votos de la mitad más uno de los asistentes.

- f) Para la validez de este tipo de asamblea no se requerirá la presencia de ninguna autoridad ni funcionario público; sin embargo, esto no es impedimento para que asistan este tipo de personalidades.
  
- g) De toda asamblea se levantará un acta, deberá ser firmada por el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, así como los ejidatarios asistentes que de su propia voluntad deseen hacerlo. Cuando exista inconformidad se podrá firmar el acto bajo protesta de inscribirse en el Registro Agrario Nacional; este último siempre y cuando se reconozca, remodifique, transmita o extinga derechos.

Finalmente, de acuerdo a la Ley Agraria vigente, caracteriza a las Asambleas como blandas (ordinarias) y duras (extraordinarias), las primeras contemplan los asuntos que van desde la fracción I a la VI, como por ejemplo la formulación o modificación del reglamento del Ejido, a la aceptación o separación de los ejidatarios, es decir, aquellos asuntos de menor firmeza. Por otra parte encontramos a las Asambleas duras, que son aquellas en las cuales se ventilan los asuntos con mucho más firmeza, que van de la fracción VII a la XIV, como por ejemplo encontramos el reconocimiento el parcelamiento económico o de hecho y la regulación de tenencia de posesionarios, así como se señala en la fracción IX que contempla el artículo 23 de la Ley Agraria vigente, que es la autorización de los ejidatarios para que adopten el Dominio Pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta Ley.

Las asambleas de Balance y Programación, son aquellas que se convocan llenando los requisitos de forma y fondo de las Asambleas extraordinarias, con una periodicidad anual o al terminar el ciclo de producción, para evaluar sus

resultados y al mismo tiempo programar la producción, el financiamiento individual, de grupo y colectivo que posibiliten el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del núcleo agrario. A este acto podrán asistir un representante de la Delegación Agraria, de la (s) institución (es) oficial (es) que refaccione el ejido o comunidad o asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo (art. 30).

Por otra parte el artículo 23, fracción IX de la Ley agraria señala lo siguiente:

*“...Artículo 23.- La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:*

*IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de sus tierras de uso común a una sociedad, en los términos el artículo 75 de esta Ley...”*

De esta fracción deducimos dos puntos importantes. En primer lugar la autorización de la Asamblea a los ejidatarios, para que por mutuo propio adopten el Dominio Pleno de sus parcelas según les convenga y en segundo lugar la aportación de las tierras de uso común a una sociedad de tipo mercantil o civil, pero lo que más nos incumbe es el primer punto, porque de aquí se convierte en una fuente principal del Dominio Pleno.

Esta fracción contiene la razón esencial del Dominio Pleno, en virtud de la autorización a los ejidatarios para estar en la posibilidad de adoptar el Dominio

Pleno de sus parcelas y hacer de ellas lo que más les convenga, obviamente es un requisito de formalidad y solemnidad, desde nuestro punto de vista legal, ya que sin esta autorización no surtiría plenamente sus efectos legales, además de que el ejidatario no tendría el Dominio Pleno de su parcela para disponer de ella de manera total y directa, sin la necesidad de solicitar la autorización de la Asamblea, esto con la finalidad de darle mayor seguridad jurídica a esta operación.

Una situación más que consideramos importante mencionar acerca de esta fracción, es que el ejidatario que ha decidido adoptar el Dominio Pleno de su parcela, que se les haya asignado de acuerdo a la Ley agraria, mucho antes de solicitar la autorización a la Asamblea, ya contaban con este derecho, en virtud de ser reconocido por esta Ley, solamente que desde nuestro punto de vista personal, es un derecho que tiene efectos e interés a largo o a corto plazo, según sea la necesidad del ejidatario que recurra al mismo, por otra parte, es un derecho que los ejidatarios pueden disponer de él en cualquier momento, pero con la condición de seguir los pasos que marca a Ley.

# CAPÍTULO CUARTO.

## LA ACTUAL SITUACIÓN AGRARIA EN MÉXICO.

### 1. CAMBIO DE NATURALEZA JURÍDICA EJIDAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA.

El ejido fue constituido como una institución de la reforma agraria, con una añeja sedimentación en raíces prehispánicas, se nutre en su denominación durante la Colonia, siendo ésta la voz “exitus”, que significa el terreno a la salida de los pueblos.

En la época de la Colonia fue definido como una extensión de tierras que pertenecería al común del pueblo, imprescriptible e inalienable y estaba prohibido laborarlo, ya que era un lugar de esparcimiento y paseo de los habitantes, donde éstos adquirirían leña para su uso y pasto para sus animales, en este aspecto, el ejido tuvo una connotación diferente a la actual, en virtud de que se trataba de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

Es por ello que la Enciclopedia Espasa Calpe, lo define de la siguiente manera:

“Lugar común donde la gente se suele juntar para solaz y recreación y donde también los pastores apacientan sus ganados.”<sup>21</sup>

Asimismo, el Diccionario General Etimológico lo menciona como:

---

<sup>21</sup> ENCILOPEDIA Espasa Calpe. T-I. 23ª edición. Editorial Cumbres S.A. Buenos Aires, Argentina. 1992. P.p.321.

“...El campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse eras.”<sup>22</sup>

Aparte de otras diferencias secundarias, notamos de inmediato que el ejido no era cultivable, ni susceptible de apropiación, en cambio en la actualidad, como veremos más adelante, el régimen ejidal está dado a un conjunto de campesinos para su trabajo directo e individual.

Así como también, el concepto del ejido actual ya no corresponde a la definición que hace el diccionario jurídico Escriche, al decirse que:

*“...El campo tierra que está a la salida del lugar que no se planta ni se labra y es común para todos los vecinos...”*<sup>23</sup>

Posteriormente el ejido deviene como institución jurídica en los planes y programas de la Revolución Mexicana, que culmina en la primera ley de índole agrario, la “Ley del 6 de Enero de 1915”, donde el ejido tiene una caracterización jurídica muy evolucionada, pues se establece la acción de dotación para la reconstitución de ejidos a cargo del Gobierno Nacional, apoyándose en la institución de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De acuerdo a lo anterior, el maestro Luna Arroyo lo consideró como:

“Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose

<sup>22</sup> ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. T-XXV. Edit. Driskill. Buenos Aires, Argentina. 2000. P.p. 754.

<sup>23</sup> ESCRICHE, Joaquín. “Diccionario Razonado de Legislación Jurisprudencia.” T-II. Edit. Temis. Bogotá, Colombia. 1999. P.p. 850

por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados.”<sup>24</sup>

Puede apreciarse que algunos autores definen al ejido nada más en función de las tierras, bosques y aguas, objeto de la dotación correspondiente; en cambio, toman en cuenta las personales o al poblado que formula la solicitud de dotación, es decir, lo catalogan como una institución especial, al lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo artículo 27 Constitucional. Sin embargo, en todo caso, se admiten tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.

En éste aspecto, la citada ley del 6 de enero de 1915, adquirió el rango de constitucional, ley que al abrogarse pasó a formar parte del texto del artículo 27 constitucional de 1917. Los bienes que lo integran señaló Don Luís Cabrera, serán inalienables, esto es, con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad. El artículo 11 del ordenamiento invocado estableció que una Ley reglamentaria determinaría la condición en que han de quedar los terrenos que vuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutan en común.

Posteriormente surgieron una serie de circulares, decretos y leyes que tuvieron poca vigencia y que trataron de dar solución al problema agrario y en especial a la restitución de las tierras, bosques y aguas que fue objetivo primordial del plan revolucionario, a quienes habían sido despojados de sus parcelas.

---

<sup>24</sup> LUNA Arroyo, Antonio. “Diccionario de Derecho Agrario.” Edit. Porrúa. México. 1998. P.p. 135.

En este sentido, surgió la circular de fecha 1° de septiembre de 1921, de la Comisión Nacional Agraria, suscrita por el Presidente Álvaro Obregón, en la cual se determinó que el ejercicio efectivo de propiedad sobre el ejido, o sea el derecho de intervenir, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos lo pierdan por contrato y el dominio útil, o sea el derecho de usar y disfrutar de ellos, que dichas agrupaciones tendrán perpetuidad, conforme a las leyes relativas.

La Ley reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de fecha 19 de diciembre de 1925, estableció por primera vez la naturaleza de la propiedad ejidal, en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna.

Al ejidatario se le reconocía dominio sobre el lote adquirido, confirmando el mandato asentado en la parte final del noveno párrafo, considerado único de la Ley del 6 de enero de 1915. “Es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino a de quedar dividida en pleno dominio”; desde luego con las modalidades legales, pero con la intención de que se escriture o titule a los ejidatarios, individualmente, conformándose así el patrimonio familiar. Razón por la cual el artículo 6° de la Ley Reglamentaria, estableció que los Comisariados Ejidales cesarían en su representación, en cuanto las tierras de repartimiento, tan pronto como quede registrada, conforme a esta Ley, en el Registro Agrario, la propiedad definitiva de los lotes repartidos. “y una vez hecho el fraccionamiento ejidal, quedan los parcelarios en la libertad de organizarse en la forma que más les convenga para el cultivo y explotación de la tierra (art. 24).”<sup>25</sup> Esto trajo como consecuencia inmediata la expedición de los títulos ejidales.

Con la reforma constitucional de 1934, el primer Código Agrario de 1940, sólo asignaba al ejidatario el disfrute de la parcela; pero coincidieron en que la propiedad de montes, pastos y aguas y demás recursos naturales superficiales

---

<sup>25</sup> VÁZQUEZ González, Irma. “Derecho Agrario.” Edit. U.N.A.M. México. 1997. P.p. 144-147.

correspondería a la comunidad y los derechos sobre los bienes agrarios se declaran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El ejidatario se caracterizó por las tierras que se les daba a los núcleos de población agrícola y surgió un procedimiento para la obtención del mismo, éste se les daría siempre y cuando tuvieran por lo menos seis meses de fundado para que la exploten directamente, con las limitaciones y modalidades que la Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible (artículo 138 del Código Agrario de 1942).

Además, el citado Código señala al respecto: “no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o se pretendan llevar al cabo en contravención de este precepto.”

Aparte de otras diferencias secundarias, notamos de inmediato que las primeras definiciones de ejido no eran cultivables, ni susceptibles de apropiación, sí en cambio en el segundo (posrevolucionario), especialmente en el régimen ejidal propiamente dicho, está dado a un conjunto campesino para su trabajo directo e individual, aunque las limitaciones que sufre el derecho de propiedad que adquiere el ejidatario, llevan a clasificarlo como un derecho real sui-generis.

Posteriormente en la Ley Federal de Reforma Agraria, se otorga el carácter de propietario de los bienes ejidales al núcleo de población, en cuanto al régimen de propiedad. Cabe destacar la existencia de dos tipos de propiedad: la propiedad colectiva y la propiedad individual. Los derechos de propiedad colectiva ejidal son aquellos que se ejercen por todo el núcleo poblacional, como tal grupo sobre bienes propiedad del ejido; por su parte, el artículo 51 de la derogada Ley, claramente establecía este sentido de propiedad a favor del ejido en cuestión y queda patente desde el momento en que se publica la favorable resolución

presidencial en el Diario Oficial, es decir, que esta resolución es la que sirve de título acreditativo de tal derecho de propiedad. Es por ello que la propiedad individual giró en torno a los repartimientos individuales efectuados para constituir las diversas unidades individuales, de las parcelas y se acreditaban con los correspondientes certificados de derechos agrarios.

En este sentido, el ejido que se describe sufrió una importante evolución y ha sido por diversos autores especialistas de la materia. José Ramón Medina Cervantes en su libro “Derecho Agrario”, nos indica al respecto lo siguiente:

“El ejido es una empresa social con personalidad jurídica que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado asigna, la cual queda sujeta a modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la organización socio productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral.”<sup>26</sup>

De igual manera, el Dr. Rubén Delgado Moya lo describe como:

“La persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e integralmente como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión.”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> RAMÓN Medina, José. “Derecho Agrario.” Edit. Harla. México. 1986. P.p. 137.

<sup>27</sup> DELGADO Moya, “Rubén. Estudios de Derecho” Agrario. Edit. Sista. México. 1997.P.p. 45

En resumen, el ejido está considerado como una persona moral o empresa social, que tiene personalidad jurídica propia y patrimonio propio ubicados en una porción de tierra, bosques y aguas, que el Estado le adjudica en forma gratuita al núcleo solicitante, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones en el disfrute, aprovechamiento o explotación que realicen en los terrenos concedidos con el único fin de satisfacer sus necesidades y con miras hacia la producción avícola, ganadera, forestal, industrial, entre otras.

La actual Ley Agraria, promulgada el 6 de enero de 1992, cambió significativamente la naturaleza jurídica de este ente colectivo, hasta el punto que se encuentra en vías de extinción, esto se debe por que el ejido es otorgado por una acción de dotación al núcleo solicitante. Con la reforma a la ley en cuestión, que concluyó con el reparto agrario, porque ya no hay tierras por repartir y el núcleo agrario tiene la propiedad absoluta de la tierra que le fue dada por el gobierno federal, lo que tiene que llevar un trámite de índole administrativo ante la asamblea para que pueda vender ese terreno al través de la figura jurídica del Dominio Pleno.

En relación con su naturaleza jurídica, comentaremos brevemente su significado etimológico, para describir con posterioridad su relación con la materia agraria.

Respecto a la naturaleza del derecho, es decir, la juridicidad, uno de los significados fundamentales que la presenta en el vocabulario filosófico, es el de esencia de género, es decir, el conjunto de propiedades que definen un género. “Este es definido como una clase, un conjunto de objetos que poseen, todos ellos y solamente ellos, determinados caracteres comunes; así, por ejemplo, en la filosofía escolástica se establece la equivalencia entre la naturaleza en sentido amplio y la esencia, y se define a esta última como aquellos por lo cual una cosa es lo que es, y se distingue de las demás cosas.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. cit. P.p. 78

Referido al mundo jurídico, esto significa establecer la equivalencia entre la naturaleza del derecho y su esencia. Dicho de otro modo, la naturaleza del derecho es el conjunto de propiedades que permiten definir, entre los objetos, un sector que presenta características comunes (la juridicidad) y al cual llamamos 'lo jurídico'."

En este sentido, la naturaleza del derecho se expresa mentalmente en un concepto y éste se desarrolla mediante la definición correspondiente.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del ejido, ya descrita en las anteriores definiciones está comprendida por el dominio que tiene en las tierras aptas para la producción agropecuaria, dentro de los límites que la Ley le impone en función del interés social.

Por su parte, Jorge Madrazo indica que: "El ejido es una persona moral colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria y está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado."<sup>29</sup>

En resumen, de la variedad de sistemas que se tiene sobre la propiedad agraria, se encuentran dos que son las más comunes:

- a) La propiedad individual o sea la pequeña propiedad y
- b) La propiedad colectiva o común, que consiste en la utilización y aprovechamiento de la tierra con una duración indefinida, es decir, que mediante el trabajo que el hombre campesino realiza, transforma a la naturaleza para hacer de la tierra un factor productivo, que se encuentra fuera del radio urbano de las

---

<sup>29</sup> CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 1985. P.p. 78.

ciudades o de los pueblos, además se observa que las formas de explotación o trabajo son factor importante para imponer y regular la conducta en la propiedad agraria, como una institución típica del Derecho Agrario, ya que al consumir un factor determinante en la producción agropecuaria, depende en forma notable los elementos que forman a la naturaleza

Las características que definen al ejido son la personalidad jurídica del mismo, la tenencia del patrimonio jurídico al través de las tierras, bosques y aguas; patrimonio sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, para que se exploten racional e integralmente como una unidad de producción organizada, en forma colectiva e instrumentada con órganos de participación, como la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

## **2. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL DOMINIO PLENO.**

Actualmente los ejidatarios viven una situación muy difícil, en virtud de las nuevas reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y sus reglamentos respectivos, solamente que al legislador se le olvidó la situación preponderante económica que esta viviendo el país.

De esta manera logramos desmembrar las consecuencias jurídicas positivas y negativas, que sufren los ejidatarios o en general los núcleos de población ejidales.

Comenzaremos introduciéndonos poco a poco y con razón lógica a las consecuencias jurídicas positivas que se presentan en la actualidad, las cuales son:

### 2.1.1. POSITIVAS.

La primera consecuencia positiva es que cada ejido cuenta con tierras para trabajar, de las cuales destacan las tierras de uso común y que son las que sustentan las necesidades económicas de los ejidatarios, por otra parte, encontramos las parcelas, que son las tierras cuya titularidad corresponde únicamente a los ejidatarios, por ello en este caso les tomaremos un poco más de atención. La forma de trabajo como lo hemos venido planteando es de manera colectiva, es decir, los ejidatarios trabajan ayudándose unos entre otros y los beneficios que logran obtener se los reparten entre ellos mismos o los destinan para otro tipo de necesidades, obviamente funcionando a través de sus órganos. Es así como nos damos cuenta, que en relación a las parcelas, los ejidatarios pueden hacer uso de ellas en el momento que así lo dispongan, otra ventaja es que el artículo 4° de la Ley Agraria vigente señala lo siguiente:

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

Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concretas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.”

Este artículo contempla una ventaja siendo que gozarán de manera plena los ejidatarios, ya que el Ejecutivo Federal tiene que promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural, mediante el fomento de actividades productivas y

acciones sociales, con el fin de elevar el bienestar de los campesinos, en éste caso de los núcleos de población ejidales. Otra consecuencia positiva que consagra este artículo es que ellos podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo. Una ventaja más es que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley Agraria manifiesta lo siguiente:

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

Esto se traduce en la participación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en relación con las acciones que sean encaminadas en bienestar del campo.

Otra consecuencia jurídica positiva es la que señala el artículo 6° de la Ley Agraria, que a la letra señala:

*“Artículo 6.- Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y créditos que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; proporcionar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de estos entre sí; promover la investigación científica y técnica y transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la*

capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.”

En cuanto a los créditos para solventar las necesidades del campo, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, a fin de apoyar la capacitación, organización de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, esto con la finalidad de mejorar la vida del campo.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, emitido por el Ejecutivo Federal, en su apartado donde menciona la manera de propiciar la seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares en su párrafo VII señala lo siguiente:

“En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago agrario. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regulación de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho a los programas respectivos.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000. P.p. 37.

Es importante mencionar que estos objetivos planteados someramente, no se han concretado como supuestamente debería ser, sólo parte de ello es considerado, pero eficazmente no se han logrado plenamente los antes dichos, razones por las cuales nos damos cuenta al visualizar los campos mexicanos.

Asimismo, otra consecuencia positiva es que los ejidatarios son libres, pero de manera limitada, en virtud de que sus actividades se encuentran contenidas en su reglamento interno, donde de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Agraria manifiesta las bases generales para la organización económica y social del ejido que adoptan libremente, establecen también las reglas por las cuales serán aprovechadas las tierras de uso común.

Además otra consecuencia positiva es la explotación colectiva de las tierras ejidales, siempre y cuando así lo considere pertinente la Asamblea, basándose en el artículo 11 de la Ley Agraria vigente.

El artículo 58 de la Ley Agraria vigente contempla la asignación de las parcelas por conducto de la Asamblea, el cual señala:

“Artículo 58.- La asignación de las parcelas por la asamblea, se hará siempre con base en la superficie identificada en el plano general del ejido, cuando hubiere ejidos con derechos iguales conforme al orden de prelación establecido en el artículo anterior, la hará por sorteo. A la asamblea en que se lleve a cabo el sorteo deberá asistir un fedatario público o un representante de la Procuraduría Agraria que certifique el acta correspondiente.”

En cuanto a la cesión de sus derechos sobre sus parcelas el artículo 60 de la Ley Agraria señala lo siguiente:

“Artículo 60.- La sesión de los derechos sobre tierras de uso común por un ejidatario, a menos que también haya cedido sus derechos parcelarios, no implica que éste pierda su calidad como tal, sino sólo sus derechos al aprovechamiento o beneficio proporcional sobre las tierras correspondientes.”

Esto con la finalidad de asegurar los derechos de los ejidatarios así como el aprovechamiento de las tierras correspondientes.

El artículo 81 señala:

“Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta Ley.”

Víctor Barragán Benítez comenta sobre dicho artículo lo siguiente:

“He dicho ya, en ocasiones de otros comentarios, que el Derecho Agrario de hogaño se encuentra transitoriamente en el marco del Derecho Social y que si cumple algunos de los supuestos fácticos que norman ciertos artículos de esta

Ley, se realizará, a su vez, el propósito fundamental de los legisladores que contribuyeron a la reforma del artículo 27 constitucional en el año de 1992, que es el de marcar la pauta para que nuestro derecho se incluya en el territorio del derecho común, lo cual, dicho sea de paso, no es en sí mismo prejuicioso para la clase campesina, pero que si representa un cambio de definición y aplicación del derecho social agrario. El artículo que se comenta y el siguiente, son la muestra irrefutable de esta realidad.

Este artículo, a manea de sendero que representa la libertad de los ejidatarios de elegir su destino en cuanto clase, contempla la posibilidad de que una vez asignadas las tierras, mediante el PROCEDE, cuyo fundamento es el artículo 56 de esta Ley, el ejido puede adoptar el dominio pleno sobre aquellas, de tal manera que en vez de simples usufructuarios, los ejidatarios se verterán en auténticos propietarios, acontecimientos que tienen profunda significación para el Derecho Agrario.”

### **2.1.2. NEGATIVAS.**

Por otro lado y dentro de las consecuencias jurídicas negativas, nos encontramos con la pobreza y la marginación; ésta se traduce en la falta de apoyo económico, que los ejidatarios encuentran al querer emprender sus actividades agrícolas con las tierras de uso común.

Además la falta de recursos económicos que generan una serie de problemas, a los cuales se debe enfrentar él o los ejidatarios, al querer sobresalir y lograr, como lo dispone el artículo 27 constitucional, donde señalan al través de la Ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidatarios, en lo particular y en lo que nos concierne, para el fomento de la agricultura, ganadería, selvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, situación que en nuestros días difícilmente se llegan a ver.

El apoyo económico es un problema que hoy en día viven los ejidos y si lo hay al través de instituciones de crédito o el famoso banco que otorga créditos en cualquier especie a los ejidos, será cierto, pero con muchas condiciones que desequilibran la situación de los núcleos de población ejidales. Es por ello que el ejidatario o los núcleos de población ejidales, sufran estos acontecimientos por la negligente administración pública de los recursos económicos del país, una cierta y verdadera marginación o pobreza que viven los campesinos.

Por otro lado, la falta de inversión de parte de los particulares constituidos en sociedades mercantiles o civiles, es un problema que se presenta, toda vez que estas sociedades han perdido la total confianza de las tierras que pertenecen a los ejidos (tierras de uso común), por tal motivo los inversionistas huyen y prefieren invertir sus capitales en diversas actividades que generan atractivas riquezas a sabiendas que las tierras mencionadas son quienes nos vieron nacer y sobre todo son el patrimonio nacional que no merece darle la espalda.

O en su defecto, los inversionistas se aprovechan de los ejidatarios al pagarles cantidades ridículas por sus tierras para invertir en casas habitacionales, pequeñas industrias, empresas textiles, manufactureras, etc., convirtiendo a los ejidatarios en jornaleros o trabajadores de lo que antes fueron sus tierras, pagándoles salarios mínimos (más bajo del salario capitalino) y generando con ello la explotación del hombre por el hombre, además de que no les ofrecen seguridad jurídica y médica, exponiéndolos a jornadas laborales infrahumanas.

Los ejidatarios tienen el interés de mejorar día con día, luchando ya no por generar riquezas que hasta la fecha no se ha visto, sino por sobrevivir y mantenerse ante un gran problema de pobreza extrema.

Otro aspecto negativo que sufren los ejidatarios es la mala distribución de la tierra, en virtud de que en la última etapa de la Reforma Agraria, durante la administración Salinista se consumó determinadamente al responder a las

necesidades de los ejidatarios por medio de un derecho presidencial, que en términos generales afirmó que ya existían tierras para dotar o restituirlas a los ejidos y comunidades. Por esto, que una serie de problemas se han venido generando por la falta de concertación de proyectos, planes y de situaciones anexas, que solamente se hicieron, pero no se llevaron a cabo o que fueron realizadas por que no tuvieron la suficiente fuerza para lograr mejores beneficios para cambiar la situación de nuestros campesinos.

Otra consecuencia negativa que encontramos es el desempleo y la falta de educación en el campo, lo que se refleja en problemas económicos, dando a notar una falta de apoyo de parte del Poder Ejecutivo Federal, en relación con los empleos, en virtud de que se han firmado varios tratados internacionales con diversos países del mundo y que no dan a relucir sus objetivos, sino una serie de chantajes y deslumbramiento a los beneficios que estos tratados llegarían a beneficiar de manera directa a nuestra clase campesina. Suena absurdo, pero es una realidad, en cuanto a que los ejidatarios no resuelven su problema y los lleva a emigrar a las grandes ciudades, con el fin e ilusión de cambiar y mejorar su situación económica y forma de vida o migran a otros países donde la mano de obra en el campo es mejor pagada que en nuestro país. Es una realidad y un gran problema que existe en nuestro tiempo.

Por otra parte la situación que vive el campesino es la falta de educación ya que los ejidatarios conforme ha pasado el tiempo aun conservan las costumbres rudimentarias, muy respetables, en relación con las técnicas de cultivo, proceso de diversas actividades agrícolas como es el arado.

La falta de profesionales en este ámbito como son agrónomos para impartir este tipo de educación, es otro grave problema para poder solucionar el aprovechamiento de las tierras que forman parte del patrimonio familiar del ejido, al contrario, hacen que los ejidatarios se desilusionen y recurran al dominio pleno de sus parcelas para ser objeto del abuso de algunas sociedades mercantiles o

civiles; de aquí que surja una consecuencia negativa más, que es la falta de apoyo técnico del gobierno que ha venido comentando.

Otro punto de suma importancia, es la injusticia que constitucionalmente sufren los ejidatarios. Es un gran problema que se ha venido suscitando desde tiempos muy remotos pero contra otra apariencia, sobre todo en el período Salinista.

Justicia significa dar a cada quien lo que le pertenece y lo que pasó en ese período fue degradante, ya que a quienes se les debió dotar de tierras no se les dotó o a quien se debió restituir no se le restituyó y todo para que ciertas personas que en ese tiempo ostentaban el poder abusasen de sus funciones quedándose con tierras que no les pertenecían. De aquí resalto otro aspecto negativo como la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y el caciquismo, siendo que la Constitución a través del artículo 27 fracción VII en general, habla de la seguridad jurídica que se encuentra sobre la protección de la propiedad de la tierra de los núcleos de población ejidales, mientras que la Ley Agraria vigente también las protege, pero desafortunadamente en algunas ocasiones los funcionarios que se encargan de impartir esta seguridad, no la llevan a cabo como lo señala la Ley, es decir, la falta de capacitación en el buen desempeño de sus funciones, les corresponde acatar no se cumplen como debiera; así la corrupción es un grave problema y que hoy en día se ha convertido en una costumbre, generando una gran desigualdad jurídica entre las partes (ejidatarios y particular), en virtud del valor adquisitivo que significa el poder económico que ostentan algunas personas.

Además, el caciquismo y el latifundismo son dos figuras similares, a nuestra manera de ver, mientras que una consiste en el poder de una persona sobre determinadas tierras y la otra consiste en las grandes extensiones de tierra que no están permitidas por la propia Constitución.

Por último, las consecuencias negativas que crean este tipo de actos, desde nuestro punto de vista, es la falta de créditos y la falsa idea de los mexicanos en

cuanto al desarrollo de las tierras. El primer punto quiere decir, en general, que en cuanto a los ejidatarios necesitan esos créditos para llevar a cabo sus actividades, el gobierno no cuenta ni dispone con los recursos para sustentar totalmente este tipo de necesidades. Por otro lado, las instituciones de crédito piden demasiados requisitos para otorgar dichos créditos, tardando demasiado la respuesta y siendo demasiado tarde para los ejidatarios, porque la tierra y la siembra no esperan, en virtud de que cada una en relación con determinado producto tiene sus temporadas de cosecha, pero desafortunadamente los créditos se vuelven inoportunos y la ayuda del gobierno innecesaria. Por último, cuando los ejidatarios llegan a obtener estos recursos económicos lo primero que solventan son sus necesidades alimenticias, ya que si también no contemplan estas necesidades, tienen como consecuencia enfermedades, que no les ayudan a poder trabajar de manera adecuada en el campo.

Es importante recalcar que mucha gente no se preocupa por la situación de los ejidos, por ello que se cree una falsa idea que tenemos los mexicanos en el desarrollo de las tierras. Se da el desarrollo pero sólo beneficiando a unos cuantos y sobre todo al comercio exterior, en donde los ejidatarios no pueden competir eficazmente, ya que sus productos terminan vendiéndose a muy bajos costos, además de no contar con los instrumentos suficientemente adecuados y tecnológicos para aprovechar al máximo los recursos de las tierras de uso común.

Otro aspecto negativo que se da al querer obtener el Dominio Pleno, es el que se presenta cuando se le quiere dar este cambio de naturaleza jurídica a tierras que no han sido utilizadas, ni cultivadas o que se encuentran abandonadas por mucho tiempo, por los propios ejidatarios, pues al momento de pedir la autorización de la Asamblea esta puede no autorizar este cambio y opta por que se le de otro fin de utilidad pública a esas parcelas ejidales, en beneficio del Estado.

Otro de los argumentos más socorridos para oponerse a cualquier cambio jurídico que permita al ejidatario vender su parcela, es que se volvería a la concentración

de la tierra en manos de unos pocos, se crearían grandes latifundios y paralelamente una masa de desheredados invadirían los centros urbanos para buscar trabajos en la industria y el comercio, sectores que no están preparados para absorber la población agrícola que sería desplazada supuestamente por la concentración de la tierra al otorgarse en propiedad al ejido.

Por último, es así como nos damos cuenta que los ejidatarios pasan por una situación crítica y mientras no se apoye de manera considerable al campo no lograremos ser un país independiente.

### **3. LOS SUBSIDIOS EN MATERIA AGRARIA.**

Los subsidios a la exportación en combinación con los destinados a la producción (apoyos internos), que otorgan países desarrollados a sus agricultores son una de las principales causas que afecta la rentabilidad de los productos agropecuarios producidos en México y en países subdesarrollados, al subsidiar la producción, se ha generado una sobre oferta de productos agrícolas en el mundo, lo cual tiene efecto en precios muy inferiores en comparación con los costos de producción que tienen los agricultores mexicanos.

En nuestro país, casi no se otorgan subsidios y los que se otorgan son muy pobres; esto pone en desventaja a los agricultores mexicanos frente a sus socios comerciales Estados Unidos y Canadá, porque en estos países a los agricultores se les otorgan diversos tipos de subsidios.

Los subsidios a la exportación en combinación con los apoyos a la producción crean condiciones de desventajas entre los países que si los aplican y aquellos como México no subsidian sus exportaciones.

El Tratado de Libre Comercio contempla la eliminación de los subsidios a la exportación en el comercio regional, salvo dos excepciones; la primera se aplicará cuando alguna de las partes importe productos, subsidios de un país fuera de la región y la segunda cuando el país esté de acuerdo en permitirlos.

En cualquier caso, cada país se reserva el derecho de imponer impuestos compensatorios a las importaciones que pudieran tener incorporados subsidios a la exportación; esta disposición evitará que los productores mexicanos enfrenten condiciones de competencia desleal.

Sobre este tema Gustavo Gordillo señala:

“Por el lado de las exportaciones mexicanas, la tendencia general ha sido una reducción de los subsidios en un momento en el que la mayoría de los países, particularmente los industrializados, mantienen elevados niveles de ayuda a su agro exportación. Por el lado de las importaciones, como se ha visto se han eliminado la mayoría de los permisos previos de importación sobre las compras externas de productos agropecuarios y se han reducido aranceles.”<sup>31</sup>

Por ejemplo, el gobierno estadounidense otorga subsidios al sector campesino por 82 mil millones de dólares anuales. Europa por 142 mil millones de dólares anuales, mientras que el gobierno de México, solamente concede a los campesinos apoyos por cuatro millones de dólares al año, que es una miseria en comparación con estas naciones.

---

<sup>31</sup> GORDILLO, Guillermo. “Más allá de Zapata por una Reforma Campesina.” Edit. Cal y Arena. México. 1992. P.p. 87

La falta de subsidios necesarios para la adquisición de maquinaria agrícola y el desarrollo de técnicas más productivas representan en los campesinos barreras para hacer del campo un negocio rentable.

En el Tratado de Libre Comercio, uno de los objetivos es la eliminación de subsidios a la exportación, el artículo 705 de dicho tratado dice lo siguiente:

1. Las partes comparten el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios y cooperarán en el esfuerzo para lograr un acuerdo en el marco de la OMC, para eliminar estos subsidios.
  
2. Las partes reconocen que los subsidios a la exportación para productos agropecuarios pueden perjudicar los intereses de las partes: importadora y exportadora y en particular trastornar los mercados de las partes importadoras.

Por ejemplo en la actualidad la Ley que rige la agricultura Norteamericana es la Ley Agrícola de 1990 (Food, Agricultura, Conservation and trade Act of 1990); que rige la política agrícola de los Estados Unidos de Norteamérica para el período 1991-1995, se establecen los apoyos para el sector agropecuario. Estos se canalizan de manera directa USDA, a través de programas de apoyo a los precios y a los ingresos por producto de la "Commodity Credit Corporation".

Los principales instrumentos de apoyo a los productores Norteamericanos son:

- a) Pagos directos o "pagos en deficiencia" (Deficiency Payments), cuyo esquema incluye el uso de precios

soporte o “precios objetivos” (target prices) y “precios intrínsecos” (loan rates);

- b) Seguros;
- c) Créditos de Comercialización.
- d) Subsidios vía precios de insumos (crédito, agua, combustible).

Los programas de apoyo incluyen en restricciones en superficies sembradas y en ocasiones, cantidades comercializadas.

Subsidios a la Exportación en Estados Unidos de Norteamérica:

Export Credit Guarantee Program. Programa de garantías para créditos a exportadores, por medio del programa el Gobierno garantiza préstamos exportadores a tasas preferenciales.

Export Enhancement Program. Programa Promotor de Exportaciones, por medio del programa se reembolsa al exportar la diferencia entre el precio de venta del producto y un precio de exportación, establecido por el Departamento de Agricultura, los reembolsos se hacen generalmente con certificado en especie (payments in kind).

Market Promotion Program. Programa para el desarrollo de mercados. En este programa el gobierno contribuye con parte de los costos. Se desarrolló con los mercados de exportación.

Subsidios a la agricultura de Canadá:

Los principales programas son el GRIP (Gross Revenue Insurance Program) y el NISA (Net Income Stabilization Agreement), que cubren todos los granos.

A partir del segundo semestre de 1991, entró en vigor el plan de aseguramiento de ingreso (GRIP) y la cuenta de aseguramiento de ingreso neto (NISA), los cuales sustituyen a los programas Western Grain Stabilization Program y el especial Canadian Grain Program y otros relacionados. El GRIP está diseñado para estabilizar el ingreso de los agricultores al reducir el riesgo derivado de la variabilidad de precios y en rendimientos. Al rededor de 75% de de todos los productores de granos y oleaginosas y el 83% de la superficie total se inscribieron al programa. El costo del programa se divide entre el Gobierno Federal y los Estatales y una parte de los productores.

El programa tiene dos componentes, un componente de seguro agrícola y un seguro que cubre los rendimientos. Las provincias pueden ofrecer el GRIP como un solo programa de dos componentes.

En el caso de NISA, los agricultores abren una cuenta con aportaciones equivalentes al 2% de sus ventas netas promedio de los últimos 5 años. Los gobiernos Federal y Provincial aportan cantidades equivalentes a las del agricultor. Si las ventas del agricultor caen por debajo de las ventas promedio de los últimos 5 años, el agricultor tiene derecho a retirar de la cuenta la cantidad equivalente a la pérdida de sus ingresos. Las cuentas ganan intereses competitivos y las aportaciones de los agricultores reciben tres puntos adicionales de promedio.

Asimismo, existe el llamado Programa Canadiense de Transición rural para aquellos que quieren dejar la agricultura y dedicarse a otras actividades.

Subsidios a la exportación.- El Gobierno Federal de Canadá subsidia principalmente las exportaciones de trigo, cebada, canela, semilla de lino, maíz, centeno, girasol y leche en polvo descremada.

El instrumento más importante para subsidiar las importaciones de productos agropecuarios canadienses es el Special Canadian Grain Program, que opera mediante pagos directos, equivalentes a la diferencia entre el precio de exportación más alto obtenido por el Gobierno durante el año agrícola.

La supresión de los subsidios en Estados Unidos y Canadá no se producirá si la Comunidad Económica Europea y Japón, no aceptan suprimir sus subsidios, caso improbable o que en México se otorguen subsidios equiparables de Estados Unidos y Canadá.

#### **4. LA PÉRDIDA DE TIERRAS EJIDALES.**

Precisamente uno de los problemas del ejido antes de la reforma de 1992, fue que no estaba claro quien era el propietario de las tierras, pues si bien es cierto que desde la Ley de Reforma Agraria de 1971, se había señalado en su artículo 51 que los ejidatarios eran propietarios de las tierras, no estaba elevado a rango constitucional, lo que provocaba confusiones e inseguridad jurídica en el campo.

En el contenido del anterior artículo 27 Constitucional y específicamente en la fracción VII, se establece únicamente que los núcleos de población que de hecho y por derecho guardarán el estado comunal, tendrían capacidad para disfrutar en común con las tierras, bosques y aguas que les perteneciera o que se les hubiera restituido. Lo que significaba que el ejidatario solamente tenía capacidad de uso y disfrute de las tierras que les fueron dotadas, ya sea en forma individual o comunal, como bien lo señalaba el texto anterior.

El punto más importante de la reforma, fue el darle pleno dominio a los ejidatarios de sus tierras. Tras el pleno dominio, vendrán las hipotecas, los embargos y los remates de las pequeñas explotaciones y desde luego, las ventas de parcelas al exterior de los ejidos, permitiendo la conformación de grandes explotaciones

agrícolas mediante la compra incluso de ejidos completos, parcela por parcela, esto se dará en los ejidos cuyas tierras son más rentables para la producción sobre todo de productos agrícolas comerciales o de lujo.

La concentración de la propiedad de la tierra consiste en la transmisión del dominio de las tierras de los ejidos y comunidades agrarias a sociedades mercantiles, que podrán de esta manera adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los poblados.

*“...La posibilidad de vender y comprar las tierras, es decir, incorporarlas al mercado, permite que se transmitan hacia quienes les darán una mayor utilidad para la sociedad. Normalmente quien vende la tierra es porque, debido a diversas circunstancias, ya no tiene interés o capacidad para explotarla. Impedirle u obstaculizarle que la transmita se traduce en tierras ociosas, recursos desperdiciados y menor producción para la sociedad. Si se garantiza la transmisión de las tierras, quien las compra normalmente tiene el ánimo o la capacidad de explotarla mejor, aportando más recursos a la sociedad...”<sup>32</sup>*

La entrega de la tierra al campesino y hacerlo verdaderamente propietario de su propia tierra es un punto muy importante, ya que si realmente no tiene interés en cultivarla, la puede vender a un buen precio, ya que anteriormente debido a la prohibición que existía, el campesino tenía que venderla a un precio muy bajo.

Aunado a lo anterior hay que recordar que en México existe una forma especial de propiedad, pues como determina la Constitución, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

---

<sup>32</sup> PASOS, Luis. Op. Cit. P.p. 84.

Actualmente el derecho de propiedad está restringido conforme a la idea que predominaba en el Derecho Romano, ya que si bien el propietario de un bien inmueble según nuestra legislación civil vigente lo faculta para gozar, usar, disfrutar y disponer de ella, también es que la limita en cuanto a que sujeta a las modalidades que dicte el interés público, esta disposición expresa claramente la función de la propiedad, situación a la que no queda ajena la propiedad privada agraria. El ejidatario con la capacidad jurídica que le otorga la nueva Ley Agraria de 1992, se convierte en propietario de sus tierras sujeto a las modalidades que establece la misma Ley.

La reforma al artículo 27 Constitucional señala en el nuevo contenido de la fracción VII que *“la ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.”* El objetivo de la reforma es elevar a rango constitucional las nuevas formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El anterior marco jurídico agrario establecía como eje fundamental un sistema permanente de redistribución de tierras (reparto agrario), en el que los grupos de campesinos (núcleos de población) que carecían de ellas o no las hubiera en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tenían derecho a ser dotados con propiedades afectables.

SEGUNDA.- Para efectos del reparto agrario eran afectables, con exclusión de las superficies consideradas legalmente como pequeña propiedad (inferiores a 100 hectáreas o sus equivalentes en otras clases de tierra), todos los predios cuyos linderos fueran todos por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante.

TERCERA.- Como consecuencia de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce plenamente la personalidad jurídica y patrimonio propio de los núcleos agrarios y se les concede facultades para admitir nuevos miembros y separar a otros, al igual que para delimitar sus tierras, destinarlas a parcelas, de uso común o asentamientos humanos, permitiendo a la asamblea asignar derechos individuales sobre las mismas e incluso decidir sobre la permanencia o no del régimen de propiedad ejidal o comunal, según sea el caso, facultades que antes fueron exclusivas del Presidente de la República.

CUARTA.- Por consiguiente, hubo una total transformación de las condiciones y facultades de los núcleos agrarios, circunstancias que propiciaron de forma inevitable el establecimiento de un procedimiento para que los

integrantes de los ejidos y comunidades dispongan libremente de sus tierras y éstas a su vez se incorporen al libre mercado inmobiliario como propiedad privada, procedimiento contenido en el “PROCEDE”, programa oficial cuyo nombre completo es Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

QUINTA.- Si bien es cierto, el programa, de cierta forma otorga una mayor certidumbre jurídica en lo que se refiere a la tenencia de la tierra de los Ejidos y Comunidades, no hay que perder de vista que es un “arma de doble filo” ya que como consecuencia inherente, con el PROCEDE el ejidatario llega a obtener el dominio pleno de la porción de tierra que le fue asignada por el Ejido. La adopción del dominio pleno en materia agraria, significa modificar el régimen de propiedad social establecido en la legislación federal, bajo el que se encuentran reguladas las tierras de los núcleos agrarios, siendo éste ejidal y comunal, el cual se abandona sobre dichas tierras para adquirir todos los atributos de la propiedad particular, sometiéndose en lo sucesivo a las reglas del derecho común. En consecuencia, se dará una vertiginosa desarticulación de los Ejidos y las Comunidades y en un corto plazo la total desaparición de la modalidad de propiedad social que es, sin duda alguna, una de las formas más benéficas de la propiedad, de las más justas y equitativas, siendo la que mejor responde al planteamiento de la justicia distributiva, ideal para el grupo humano.

SEXTA.- En muy poco tiempo los verdaderos campesinos, debido a las circunstancias económicas y sociales que imperan en el país, se verán ante la imposibilidad de invertir en su tierra y al no ser costeable la actividad agrícola en esas condiciones, se verán obligados a venderla a la iniciativa privada o a otros particulares con mayor poder económico, concentrándose de forma inevitable nuevamente la

propiedad en pocas manos, perjudicando así a la clase campesina y en general a todo el país.

SÉPTIMA.- Con la finalidad de evitarlo, se recomienda que los sujetos agrarios que pretendan adquirir el dominio pleno sobre las tierras que les asignó la Asamblea, realicen los gastos inherentes a dicho trámite, eliminando por lo tanto el carácter de gratuito que tiene el canje de certificados parcelarios por los títulos parcelarios, su baja en el Registro Agrario Nacional y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad que les corresponda, en consecuencia, se propone que sean cubiertos por ellos mismos los derechos registrales necesarios.

OCTAVA.- Se puede de igual forma eliminar el supuesto que exenta a los ejidatarios o comuneros que hayan adoptado el dominio pleno, de pagar los impuestos y derechos federales al enajenar por primera vez su propiedad a una persona ajena al núcleo agrario, esto debido a que en el momento en que se adopta el dominio pleno de la propiedad que le otorgaba el carácter de sujeto agrario, tanto el sujeto como su propiedad se deben sujetar a las reglas de derecho común y por lo tanto deben cumplir con sus obligaciones fiscales como cualquier otro individuo, dado que ya no forma parte de alguna clase social protegida como lo puede ser la clase campesina o la clase trabajadora, además de que al realizar la enajenación de su terreno, se está beneficiando económicamente y debe responder como cualquier otro ciudadano sobre sus obligaciones para con el fisco. Dicho de otra manera, el sujeto que pretenda enajenar su parcela debe llevar a cabo, él solo el procedimiento, suponiendo de antemano, que está capacitado para ello.

NOVENA.- También se puede evitar ese desmembramiento de núcleos agrarios, otorgando un mayor plazo para que las personas que gocen del

derecho del tanto, lo ejerciten sobre las tierras que hayan adoptado el dominio pleno y que se pretendan enajenar, ello con la finalidad de que dichas tierras sigan formando parte del núcleo agrario.

DÉCIMA.- Sería de utilidad para la misma finalidad que no se pueda adoptar el dominio pleno voluntario o individual, hasta que la totalidad de las parcelas asignadas a los ejidatarios hayan sido delimitadas, ello para evitar problemas posteriores que se pudieran presentar, si se llega a enajenar una propiedad a un particular que pudiera tener errores de medición y por lo tanto en sus linderos con los demás propietarios miembros de los ejidos o comunidades o con terceros particulares, pudiéndose presentar además defectos, omisiones o vicios en la asignación individual de parcelas, solares y porcentajes de tierras de uso común o alguna violación de la Asamblea a los derechos hereditarios de sucesores testamentarios o legítimos, entre otras muchas causas posibles de conflicto. Por ello, es conveniente esperar a que la totalidad del núcleo haya sido correctamente delimitado y asignado.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Arenal Guzmán, Diego. “Del Maderismo a los Tratados de Teoloyucan México”. Edit. Era, México. 1999.
2. Arungio Ruiz, Vincenzo. Historia del Derecho Romano, traducción de F. Pelsmaecker, Madrid Reus 1943.
3. Calva, José Luis. “La Disputa por la Tierra”. Edit. Fontamara, México. 1993.
4. Castillo, Carlos Manuel. “La economía agraria de El Bajío”, en Problemas agrícolas e industriales de México, jul-dic. De 1956, Vol. III. No. 3-4.
5. Córdova, Arnaldo. “El cardenismo y la política de las masas”. Edit. Era, México. 1988.
6. Chávez Padrón, Martha. “Derecho Agrario en México”. Edit. Porrúa, México. 1999.
7. Chávez Padrón, Martha. “El Proceso Social Agrario”. Edit. Porrúa, México. 1999.
8. Díaz de León, Marco Antonio. “Las acciones de controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario”. Edit. Porrúa, México. 2000.
9. Delgado Moya, Rubén. Estudios de Derecho Agrario. Edit. Sista, México. 1997.
10. D’ors, Alvaro, Derecho Privado Romano. Ediciones Universidad de la Navarra, S.A., Pamplona, 1986.
11. Fix Zamudio, Hector, “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, num. 52, octubre – diciembre de 1963, pp. 893 – 938.
12. García Ramírez, Sergio. “Elementos de Derecho Procesal Agrario”. Edit. Porrúa, México. 2000.
13. Germanú Alberto “Il tribunali agrari nel distrito europeo occidentale” en *Revista di diritto agrario*, Milano, Nums. 3 y 4, de 1968, pp. 251 – 296 y 588 – 688, respectivamente.

14. Germanú Alberto "El proceso agrario. *Studio comparativo sul diritto europeo occidentale*, Milano, Giuffré. 1973.
15. Gordillo, Gustavo. "Más allá de Zapata por una Reforma Campesina". Edit. Cal y Arena, México. 1992.
16. García Treviño, Rodrigo. "Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático", en Problemas agrícolas e industriales de México.
17. Hirschman, Albert, O. "Salida, voz de lealtad". Fondo de Cultura Económica, México. 1997.
18. Ledesma Uribe, José de Jesús y Sainz y Gómez Salcedo, José María. La Jurisdicción Agraria en Roma.- Revista Jurídica de la Facultad de Derecho, Tomo XXX, 1984.
19. Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Edit. Porrúa, México. 1993.
20. Luna Arroyo, Antonio. "Diccionario de Derecho Agrario". Edit. Porrúa, México. 1998.
21. Masreverry, J., Derecho agrario y justicia agraria, F.A.O., Roma, marzo de 1974.
22. Mendieta y Núñez y Lucio y Alcérreca, Luis G., Un anteproyecto del nuevo Código Agrario, México, 1964.
23. Mendieta y Núñez, Lucio, Los puntos sobre las leyes en materia agraria, México, 1959.
24. Nazar Sevilla, Marcos A. "Procuración y Administración de Justicia Agraria". Edit. Porrúa, México. 1999.
25. Omeba. Enciclopedia Jurídica. Argentina, Buenos Aires, 1954-1969.
26. Ponce de León Armenta, Luis M. "Derecho Procesal Agrario". Editorial Trillas, México. 1998.
27. Ramón Medina, José. "Derecho Agrario". Edit. Harla, México. 1986.
28. Ruiz Massieu, Mario. "Derecho Agrario Revolucionario". UNAM, México. 1987.
29. Sainz y Gómez Salcedo, José María, Derecho Romano VI, Edición. Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, 2000.
30. Sosapavón Yáñez, Otto. "Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano". Edit. Porrúa, México. 1999.
31. Vázquez González, Irma. "Derecho Agrario". Edit. UNAM, México. 1997.

## OTRAS FUENTES.

1. La reforma constitucional .del Art. 27y la nueva Ley Agraria fueron aprobadas por el Congreso y promulgadas entre noviembre de 1991 y febrero de 1992, durante el régimen del Presidente Salinas.
2. Refiriéndose a la visión desarrollada durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-28) y encabezada por Antonio Díaz y Gama y la visión desarrollada al través de la Comisión Nacional Agraria y conducida directamente por el Presidente Cárdenas.
3. Martínez Ríos, Jorge. “Las invasiones agrarias en México o la crisis del modelo de incorporación-participación marginal”, en Revista del México Agrario, año 6, num. 2. febrero-abril de 1973, México. P.p. 49, cuadro núm. 5.
4. Decreto de reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo VII, Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1992.
5. Palomar de Miguel, Juan. “Diccionario para Juristas”. Ed. Porrúa, México. 2002.
6. Enciclopedia Espasa Calpe, T-I, 23ª ed. Edit. Cumbres, S.A.. Buenos Aires, Argentina. 1992.
7. Enciclopedia Jurídica Omeba, T-XXV. Edit. Driskill, Buenos Aires, Argentina. 2000.
8. Estriche, Joaquín. “Diccionario razonado de Legislación Jurisprudencia”, T-II. Edit. Temis, Bogotá, Colombia. 1999.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas d la UNAM, México. 1985.
10. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República, Exposición de Motivos de la iniciativa de Reforma al Artículo 27 Constitucional.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

1. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Agraria de 1992.
3. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.