

444.
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

“PRINCIPIOS GENERALES DEL
DERECHO AGRARIO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JAVIER JUAREZ GUTIERREZ

FALLA EL ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRA
RIO, SIENDO DIRECTOR DEL MISMO
EL LIC. DON ESTEBAN LOPEZ ANGU
LO, CON EL ASESORAMIENTO DEL
LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

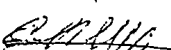
Cd. Universitaria, D.F. a 29 de Noviembre de 1993.

C. ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E .

El alumno JAVIER JUAREZ GUTIERREZ, con No. de Cuenta: 7700771-7, pasante de Licenciatura en Derecho, ha estado inscrito en este Seminario a mi cargo, a fin de elaborar su Tesis Profesional, intitulada: "PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AGRARIO", bajo la asesoría del LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado para efecto del Examen Profesional correspondiente.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F, a 29 de Noviembre de 1993.

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulado: "PRINCIPIOS
GENERALES DEL DERECHO AGRARIO", que presenta el alumno: -
JAVIER JUAREZ GUTIERREZ, con No. de Cuenta: 7700771-7, y
que Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro -
correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
Facultad de Derecho y Escuela Nacional Prepara-
ratoria No.1 (Antiguo Colegio de San Idelfonso)
: Por haberme dado la oportunidad de pre-
pararme profesionalmente para ser una persona
útil a la sociedad y a mi país.

A mis queridos padres Josefina Gutierrez de Juárez
Patricio Juárez Aguilar : Gracias por ese esfuerzo-
de toda la vida por brindarme lo necesario, así co-
mo sus sabios consejos y principalmente su amor, me
enseñaron el camino del bien y la rectitud.

A mis hermanos Ricardo, Lucrecia e Irma: Por todos
aquellos momentos difíciles que pasamos juntos y
que, gracias a su apoyo y comprensión, sorteamos -
en forma positiva.

A mi primo Guillermo Pineda Juárez : Por sus pala-
bras de aliento que en tiempos de flaqueza me im-
pulsarán a no decaer y llegar a la meta propuesta.

A mi esposa Blanca Elisa: Ese ser maravilloso que
tengo la suerte de tener a mi lado y, gracias a -
su apoyo, comprensión y principalmente a su amor,
me inyecto esa última dosis de fuerza y voluntad-
que necesitaba para llegar a la conclusión de una
etapa más de mi vida.

A mis hijas Elisa y Noemi: Seres excepcionales +
en mi vida llenos de amor y ternura, dedico prin-
cipalmente éste esfuerzo, presente y futuro, pidi-
éndole a Dios me de la cordera y la sabiduría ne-
cesaria para poder inducir las y ayudarlas por el
camino de la honradez.

A mis maestros y amigos Lic. Alberto Martínez -
Fernández y Lic. Javier Juárez Carrillo: por la
dirección y el apoyo brindado desinteresadamente
en la preparación y conclusión de este trabajo.

A mis amigos de toda la vida: Por nuestra lucha
incansable de ser cada vez mejores y para seguir
fomentando y retroalimentando nuestra amistad.

A mis compañeros preparatorianos : Por aquellos malos y buenos momentos que pasamos juntos y que gracias a nuestro compañerismo y amistad pudimos salir adelante, sentimientos que en la actualidad seguimos fomentando siempre unidos

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. GENESIS DE DERECHO AGRARIO	3
1. Periodo Precolonial	3
2. Periodo Colonial	19
3. Periodo Independiente	28
CAPITULO II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DE RECHO AGRARIO	43
1. Reforma Agraria	43
2. Antecedentes de Nuestro País	45
3. Ley Federal de Reforma Agraria	50
CAPITULO III. EL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE 1983	60
1. Principales Políticas Agrarias	60
2. Planes de Desarrollo Agrícola	65

	3. Problemática Actual	68
	4. Consideraciones sobre el Pro- ceso de Reforma Agraria hasta 1992	74
CAPITULO IV.	EL NUEVO DERECHO AGRARIO	78
	1. Las Reformas de 1992	78
	2. Crítica	97
CONCLUSIONES		99
BIBLIOGRAFIA		102

I N T R O D U C C I O N

Las recientes reformas al artículo 27 Constitucional tienen un significado trascendente en la historia de nuestro país, son medidas inaplazables para encauzar las actividades agropecuarias, responden a una realidad y a las necesidades de los productores. Sus efectos propiciarán el desarrollo general del sector.

El nuevo marco legal reafirma los valores tradicionales del ejido y la comunidad, que son formas de propiedad -- arraigadas profundamente en México y al mismo tiempo, les -- otorga a los ejidatarios y comuneros libertad para realizar -- los actos jurídicos que más convengan en sus relaciones económicas entre sí o con terceros; y les permite previas formalidades, acceder también libremente al dominio pleno de sus parcelas, mediante decisión de la asamblea y del propio campesino.

Estas reformas profundas y visionarias requieren un -- cabal conocimiento para comprenderlas y se oriente debidamente a los productores del campo e inversionistas: ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos y a la sociedad en general.

El proceso de esta Reforma Agraria, y que por muchos años ha sido un instrumento fundamental en los programas de gobierno, incentivo para la unidad y transformación en el campo, así como fuerza social para mantener la integridad del territorio nacional, como se hará mención en el desarrollo de este trabajo de tesis.

Para conocer y explicar los avances logrados, los problemas suscitados y la justificación de la nueva legislación que se le ha conferido a la nueva Reforma Agraria, se hará mención de ideales agrarios que sirvan de referencia en la materia, se comentarán así mismo, breves antecedentes legales de la Reforma Agraria Mexicana, y los propósitos concretos que se buscan con esta transformación.

Se tratará sucintamente las formas de propiedad que la Constitución establece, características esenciales, limitaciones y las prácticas que fuera de toda regulación generaron efectos negativos.

También se enunciarán las principales políticas que en el campo se presentaban, de ahí los cambios, programas especiales de apoyo y las iniciativas que el Ejecutivo Federal presentó a la consideración del Congreso de la Unión y que hoy son normas con plena vigencia, nuestro artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

C A P I T U L O I

GENESIS DEL DERECHO AGRARIO

Periodo Precolonial

El régimen agrario de los pueblos que habitaron el territorio que actualmente ocupa la República Mexicana, se fue configurando a lo largo de los siglos.

Las relaciones del hombre y la tierra -tenencia, disfrute y disposición-, fueron muy diversas y cambiantes: lo primero por lo que respecta a los lugares, y lo segundo por lo que respecta a las épocas.

De los datos no muy precisos que han podido conocerse de la época prehispánica, se puede desprender que a su organización política, económica y social, correspondió la organización jurídica de la propiedad que da lugar a una estructura agraria y a unos tipos de tenencia de la tierra, que difícilmente pueden ser entendidos y explicados en base a los patrones hispanos tan distintos a los que fueron característicos de los grupos indígenas.

Desde sus orígenes, en los pueblos de México, la fami-

lia campesina sólo utilizó la extensión de tierra capaz de asegurar el sustento de sus miembros. No exigió, porque no lo necesitaba, ni creó derechos territoriales sobre el suelo que - cultivaba porque éste no era estable, y por que ni la disponi-bilidad de tierras ni la densidad demográfica lo exigían. La tierra era común a todos. Sólo el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fue objeto de propiedad familiar o parti-cular.

Sin embargo, cuando los caserios dispersos entre las - milpas se multiplicaron y quedaron conectados a "ciudades" o centros religioso-administrativos con poder y unidad superio--res a las de la comunidad campesina, ésta tuvo que adecuar a - las nuevas condiciones tanto su movilidad como sus derechos a la tierra. Con todo, la célula básica de esas nuevas aglomera-ciones siguió siendo la familia campesina, porque de ella y de su trabajo en los campos dependían los habitantes de la urbe - administrativo-religiosa.

De lo anterior, derivó el Calpulli, forma de organiza- ción social cuyo cimiento lo constituían los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra. En los Calpullis, comunidades de personas ligadas por la sangre, se institucionalizaron los derechos a la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre.

Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje, podían pertenecer a un Calpulli y tener derecho a la tierra. Esta siguió siendo común, pero cada calpulli disponía de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo. Es decir, no había propiedad privada de la tierra porque ésta pertenecía al calpulli, pero los miembros de él, y sólo ellos tenían derecho a recibir el usufructo de una parcela, y con el tiempo adquirieron también el derecho de transmitirlo a sus descendientes por herencia.

Esos derechos sólo se perdían cuando el usufructuario dejaba de cumplir con el objetivo esencial de la comunidad campesina: hacer producir la tierra. Aquél que sin causa justificada dejaba de labrar la tierra durante dos años consecutivos, perdía todo derecho a ella.

Como consecuencia del desarrollo de la organización social, del nacimiento de grandes urbes administrativas como Tenochtitlán, y de la presión de ciertos estratos que corrió paralela a esos fenómenos. Poco a poco una parte de las tierras cultivables, pasó a manos de servidores públicos de los sacerdotes y guerreros, o fue adjudicada al templo o al instituto militar. Este proceso que casi siempre se acompañó de un incremento de los tributos y exacciones destinado a obtener una

parte cada vez mayor del excedente agrícola generado por los campesinos, produjo una sociedad dividida en estratos y clases sociales con rangos y privilegios que establecían diferencias muy marcadas entre los distintos grupos.

A su vez, el enriquecimiento por estos medios, o la orientación a los excedentes hacia fines militares, dio a unos grupos y comunidades ventajas sobre otros, lo cual permitió la adquisición de nuevos territorios por expulsión o conquista militar. En todos esos dominios la política adoptada en relación con los derrotados fue muy semejante: en lugar de su expulsión o exterminio, se prefirió su sometimiento. Así, el pueblo conquistado, siguió dedicado al trabajo agrícola, pero sus excedentes se entregaron a los nuevos amos. Estos, a su vez, premiaron a sus capitanes y jefes militares más distinguidos, con tierras y hombres que las cultivaran, introduciendo así nuevas formas de tenencia y explotación del suelo. En esa época, al lado de la propiedad comunal de los calpulli, se encuentran ciertas porciones de propiedad privada otorgadas por méritos de guerra o de servicio; tierras de propiedad pública adjudicadas al Tlacatecutli, a los templos, a altos servidores de la burocracia religioso-administrativa y tierras cuyos productos se asignaron al financiamiento de la guerra.

A estas diferentes formas de propiedad, reflejo de la -

naturaleza y jerarquización de la sociedad azteca, correspondieron otras tantas formas de explotación de la fuerza de trabajo campesina: renteros, campesinos que tenían tierras propias, pero que estaban obligados a trabajar también las de los jefes militares y funcionarios (Teccalec); hombres del común que carecían de tierras y laboraban las ajenas en condiciones muy semejantes a la servidumbre (mayeques y macehuales); y esclavos, reducidos a esa condición por medio de la guerra o como castigo por ciertos delitos.

En suma, podemos concluir que la política agraria observada por los pueblos antiguos de México, obedece a las clases y formas de propiedad que fueron muy distintas de las actualmente conocidas, y debido a esta naturaleza social fueron, ante todo, tenencias y asignaciones concedidas por la comunidad y para su servicio. Atribuir a ciertos sujetos de los estratos superiores una propiedad absoluta sobre ciertas tierras "a la manera como suelen entenderse estos términos en el orden jurídico individualista", tiene que parecernos desacertada, porque a los particulares no se les dieron sus pertenencias territoriales para sí, por más que la asignación fuera "vitalicia", sino para el cumplimiento de determinados fines generales.

1. En los Aztecas

Los tenochcas fundaron en el año 1325 de nuestra era, -

la ciudad-estado de Tenochtitlán en el valle de Anáhuac, con cinco lagos de agua salada y dulce, que gracias a su iniciativa, transformaron en un portento, mediante chinampas o jardines flotantes, que maravilló a los españoles a su llegada.

Es incierto que el pueblo tenochca se denomine Azteca, su nombre está ligado a Aztlán, punto mítico de partida de la peregrinación de las siete tribus nahuatlácas (Yopica, Tlacochealca, Huitznáhuac, Cihuateopaneca, Chalmea, Tlacateopaneca e Itzcuintécatl). Por eso el nombre de Aztecas, como denominador de organización social, se usa a la llegada de los españoles.

El pueblo Azteca era nómada en un principio, posteriormente se hacen sedentarios, lo que los obliga a aceptar sumisión y vasallaje para con los grupos de Azcapotzalco. Por lo consiguiente se dedican a establecer las bases organizativas, que se traducen en su primer gobernante Acamapichtli, continuando con los gobiernos de Huitzilihuitl y Chimalpopoca.

Es hasta 1428 cuando los Aztecas rompen con Azcapotzalco y establecen la Triple Alianza con los pueblos de Tlacopan (hoy Tacuba) y Texcoco. Este último, deriva del tronco Chichimeca y, al mando de Nezahualcóyotl, signan la alianza de referencia. El pueblo azteca sedentario, empieza a superar su nivel tribal a uno de índole político. En este lapso los varo--

nes pueden casarse con las mujeres del mismo clan, el matriarcado da paso al patriarcado, la familia poligámica a la monogámica y así se van debilitando los vínculos familiares en beneficio de los de índole político.

De esta manera la nación Azteca se aproxima a las características de lo que es un Estado: Espacio Territorial donde están asentados, el que se va ensanchando a costa de los pueblos sometidos; así la tierra se transforma en un factor vital de dominio y de diferenciación. Es de subrayar que por medio del usufructo de esas tierras, que se hereda por generaciones, se va consolidando una posesión plena. Lo inverso sucede en las familias nobles de los Aztecas, que por herencia y enajenación van constituyendo la propiedad privada, en detrimento de la comunal.

1.1 ORGANIZACION POLITICO-SOCIAL

El asentamiento en un territorio específico va a iniciar la configuración social, basada en principio en los lazos de parentesco, que sirvan para fundamentar los Calpullis. Palabra que se deriva de los vocablos Calli, que significa Casa, y Pulli o Polli, que indica la agrupación de cosas semejantes, o aumento, sin embargo la connotación más aceptada del Calpulli, es la de Barrio o Vecindario.

A nadie escapa la importancia que reviste en nuestra historia, la institución política del Calpulli creada por los antiguos pueblos del Anáhuac, la cual a pesar de los quinientos años que han pasado desde que los invadieron los españoles, subsiste en nuestro territorio en forma latente, aunque nuestras legislaciones no la hayan reconocido explícitamente.

Donde verdaderamente se desarrolla la vida política de un pueblo, fuera de la familia, es en la comunidad local que actualmente llamamos Municipio y los habitantes del Anáhuac llamaron Calpulli; pero este difiere de aquél en múltiples aspectos, especialmente en su régimen administrativo y gubernativo, por lo que a continuación señalaremos sus principales características, perfectamente compatibles con la vida moderna de los pueblos más avanzados de la tierra, pero especialmente del nuestro.

Las características propias del Calpulli son las siguientes:

- Autonomía
- Autarquía
- Autosuficiencia
- Territorialidad
- Federalidad⁽¹⁾

(1) "El Calpulli de Anáhuac". Ed. Romerovargas, 1959 p. 4.

En sus inicios Tenochtitlán se dividía en cuatro Calpullis: Moyotla, Teopan, Atzacualco y Cuepopan.

El Calpulli tenía su centro de decisiones en la junta de ancianos, llamada Huehues, que tenía jurisdicción civil y criminal. Además el consejo de Huehues se auxiliaba de los Calpullec o Chinancallec y del Teachcacaughtin.

El Calpullec era responsable de las funciones administrativas, civiles y fundamentalmente, de la distribución de las tierras, en tanto que el Teachcacaughtin tenía la responsabilidad militar y de vigilancia del Calpulli.

El Calpulli era un centro de organización política, económica, administrativa, jurídica y religiosa, en apoyo a los fines del Estado.

La conformación de las clases sociales va a ser determinante en la dirección de los Aztecas.

La organización política de los Aztecas, se fundaba en un principio democrático, pues el supremo jefe, llamado Tlaca-tecutli, era designado por elección. Este personaje era la figura central del Estado Azteca, se desempeñaba como jefe supremo del ejército, aunado a funciones religiosas, administrati-

vas, con jurisdicción civil y criminal e incluso legislativas.

El jefe supremo era asistido por diversas categorías de señores que, se clasificó en los siguientes grupos:

Primera Categoría: Tlatoques.- Eran aquéllos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad, con plena jurisdicción civil y criminal.

Segunda Categoría: Tetecutzin.- Tenían encomendadas determinada región o provincia.

Tercera Categoría: Esta se integraba por los Calpulllec o Chinancallec, quiénes formaban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

Cuarta Categoría: Los Pipilzin.- Hijos, nietos y -- bisnietos de los señores supremos. ⁽²⁾

En sus inicios, Tenochtitlán se dividía en cuatro Calpullis:

Moyotla, Teopan, Atzacualco y Cuepopan.

(2) Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva - España, Ed. UNAM, B.E.U., 1942 p. 30.

Régimen Agrario

La organización política y social del pueblo Azteca - guarda estrechos relaciones con la distribución de la tierra. Dos son las formas básicas de tenencia:

- A. Tierras comunales
- B. Tierras públicas
- C. Tierras de los Señores o privadas

De estas formas de tenencia territorial, tiene mayor importancia la Comunal correspondiente a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas. Dentro de éstas distinguimos a dos tipos fundamentales:

a. Calpullalli, tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia.

b. Altepetlalli.- que eran tierras de los pueblos.

En los siguientes puntos se resume el carácter normativo y su naturaleza del Calpullalli.

* Los Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

* Se asignaban las parcelas (Tlalmilles o Milpas) exclusivamente a los miembros del Calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

* No se podía recibir más de una parcela, de ahí que se castigará la monopolización de tierras.

* Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.

* No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del Calpulli se lo arrendara a otro Calpulli para satisfacer un servicio público.

* La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos, era causa de sanción, y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y ésta se reintegraba al Calpulli para ser adjudicada a otra persona.

* El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de --

transmitirla a sus herederos, en caso de que no hubiera familiares, la parcela se reintegraba al Calpulli.

* El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para vecinarse en otro o era expulsado del clan.

* Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en la tierra de otro.

* Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada Barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel con inscripciones jeroglíficas.

b. Altepetlalli

Eran tierras, pastos, bosques y aguas propiedad del pueblo. Con su producto se cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo. Con los productos restantes, se integraba un fondo común, que dió origen a las cajas de comunidad que reglamentó en la colonia la legislación de Indias.

El cultivo lo desarrollaban los jefes de familia en sus tiempos libres, sin remuneración alguna.

B. Tierras Públicas

Eran aquéllas que se destinaban para el sostenimiento de la función política. Se señalaban los siguientes tipos:

- a. Tecpantlalli, sus productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios.
- b. Tlatocalalli, contribuían al sostenimiento del -- consejo de gobierno y altas autoridades.
- c. Mitlchimalli, contribuían a sostener los gastos -- derivados de la guerra y al sostenimiento del -- ejército.
- d. Teotlalpan, tierras cuyos productos sufragaban -- los gastos motivados por la función religiosa o culto público.

C. Tierras de los Señores o privadas

Las tierras de los señores se conformaban por dos tipos:

- a. Pillalli, y

b. Tecpillalli.

Estas tierras se otorgaban como recompensa de los servicios de los señores. Las Pillalli se distribuían a los Pi-piltzin, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes: en tanto que las TEcpillalli se daban a los señores llamados Tecpantlaca que servían en los palacios del jefe supremo.

Independientemente de las formas de tenencia de las - tierras que se han señalado, se conocieron las Yahuatlalli, - tierras recién conquistadas por los Aztecas y las cuales no - tenían un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades.

Se les puede equiparar a las que en la colonia se co-nocieron como Realengas y a las que en la actualidad se les - denomina Nacionales o Baldías.

Lo hasta aquí expuesto, en cuanto a diversas formas - de tenencia de la tierra se puede sintetizar con el siguiente cuadro. (3)

(3) LEMUS GARCIA, Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano". Ed. Porrúa, 1991, p. 73.

FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA ENTRE LOS AZTECAS

- | | | |
|-------------|--------------------|--|
| I. COMUNAL | 1. ALTEPETLALLI: | Tierras del pueblo. |
| | 2. CALPULLALLI: | Tierras del barrio. |
| | 1. TECPANTLALLI: | Tierras destinadas al -- sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli. |
| | 2. TLATOCALALLI: | Tierras del Tlatocan o - Consejo de Gobierno. |
| | 3. MILCHIMALLI: | Tierras para sufragar -- gastos militares y de - guerra. |
| II. PUBLICA | 4. TEOTLALPAN: | Tierras cuyos productos se destinaban al culto - público. |
| | 5. DE LOS SEÑORES: | Tierras de los Pipitzin |
| | a. Pillalli: | Tierras de los Tecpantla
ca |
| | b. Tecpillalli: | Tierras que estaban a -- disposición de las auto-
ridades. |
| | 6. YAHUTLALLI: | |

2. Periodo Colonial

Por virtud del descubrimiento y de la conquista subsiguiente, todas las tierras de las llamadas Indias Occidentales, fueron consideradas jurídicamente, como regalías de la Corona Castellana, es decir del Estado Español, en consecuencia, el dominio privado sobre las tierras habfa de derivar forzosamente de una gracia o merced real.

Por consiguiente, desde un principio, los gobernantes de la metrópoli tuvieron que dictar normas jurídicas especiales, que tuvieron su primera manifestación histórica en las capitulaciones de descubrimiento, conquista y nueva población, y en las instrucciones y reales cédulas complementarias de su contenido, que fueron articulando poco a poco una política de población para los nuevos territorios descubiertos.

En los primeros tiempos y aun en épocas muy avanzadas, la organización política y más que la política la social y económica de la Nueva España, tuvo un carácter privilegiado con acentuados resabios señoriales (feudales).

Al mismo tiempo que se hacfan descubrimientos y conquistas, se estableció el principio de premiar a los capitanes y soldados por sus servicios. Cortés concedió las primeras en

comiendas en la Nueva España, a sus oficiales y tropa, otorgando según los méritos y la condición de armas, caballerías o -- peonías de tierra, y él mismo fue premiando ampliamente. Los participantes en tareas de conquista obtenían el reparto de in dios y sus servicios personales, lo que les servía de aliciente para radicarse.

La propiedad de las tierras así repartidas sólo se adquiría por la residencia durante un periodo que se determinaba de ordinario cuatro años, a veces se exigía residir cinco y ~~hasta~~ hasta ocho años. Excepcionalmente se concede la plena propiedad de estas tierras, sin exigir la residencia.

Las "Mercedes" de tierras otorgadas inicialmente, tuvieron todas un carácter gratuito y no oneroso, no creyeron -- los hombres de gobierno de España durante los primeros tiempos de la conquista y colonización, que la corona pudiera ni debera percibir ningún rendimiento fiscal por su regalía sobre las tierras. Lo que importaba, tanto desde el punto de vista económico, era poblar y que se pusieran en cultivo las mayores ex tensiones posibles de la tierra descubierta y conquistada.

Pero a medida que se fue avanzando en la etapa conti-- nental de la colonización, se creyó necesario en España, revisar la política sobre tierras seguida hasta entonces.

Al afianzarse y extenderse la conquista con el consiguiente aumento de la densidad en comarcas determinadas, la tierra aumentó de valor y fue más codiciada, sobre todo en aquellos parajes situados no lejos de los caminos y de las ciudades, villas y lugares ya existentes.

Todo ello, derivado de la necesidad de defender conjuntamente el interés económico de los particulares y las necesidades fiscales de la corona.

En lo que respecta a la estructura y organización social, el régimen que se trasladó a América fue de castas y clases sociales superpuestas a las que acompañaban instituciones que iban a moldear la nueva sociedad en islas y tierra firme, y que serían de gran importancia para la estructuración social de la política indígena: las encomiendas, los repartimientos, el tributo, las reducciones, etc.

En sus aspectos esenciales, la encomienda fue un señorio limitado, sin perpetuidad, ni territorialidad, cuyos títulos no daban derechos a la propiedad de las tierras. Solamente para el pago de tributos en especies agrícolas eran afectadas algunas sementales sin variar su dominio.

La realidad de la encomienda con la propiedad de los

indios se establecía mediante el control de estos, la apropiación de una parte de su trabajo productivo en la agricultura a través del tributo, y el servicio personal en las tierras del encomendero.

De esta manera, la encomienda venía a ser una institución ligada a la posesión de la tierra de indios, pero no a la propiedad de los mismos, supuesto que no había títulos que manifestasen su incorporación al patrimonio privado. A pesar de ello, no quedaron eliminadas las usurpaciones mediante las cuales las tierras de indios pasaron al encomendero.

En esta estructura de clases el trabajo agrícola pasó por varias etapas:

- a. La esclavitud;
- b. Los repartimientos de indios;
- c. El alquiler forzoso; y
- d. La retención por deudas

Los repartimientos se otorgaban previa solicitud de un agricultor al Virrey y bajo la ejecución del alcalde mayor de la comunidad a donde pertenecía el peticionario. El repartimiento era forzoso para las personas seleccionadas, y cu-

bría ciertos periodos en las tareas agrícolas, pagadas mediante un salario determinado.

En cuanto al alquiler voluntario éste consistía en la posibilidad que tenían los jornaleros agrícolas de trabajar en la hacienda que quisieran, libertad que fue, hasta cierto punto teórica, ya que a los hacendados se les facultó para que pagaran los tributos por los gañanes que tenían inscritos en sus haciendas, y se les autorizó también para que pudieran descontar de sus salarios las sumas que les adelantaban, asegurando así la mano de obra, puesto que no les permitían abandonar la finca mientras no liquidarán sus deudas.

En cuanto a la formación de la gran propiedad como rasgo distintivo de la sociedad colonial, y desde un punto de vista agrario y jurídico, se puede afirmar que la concentración territorial en pocas manos, obedece a los siguientes factores:

- a. El otorgamiento indiscriminado de mercedes, confirmaciones, composiciones de tierras;
- b. La acumulación mediante los mayorazgos y otras formas vinculatorias;

- c. La formación de grupos económicos de presión -incluyendo al clero-, o verdaderas élites en torno de la mesta;
- d. Una estructura agraria en la que se dan relaciones típicas de clase;
- e. El desarrollo de ciertas formas de trabajo forzoso -esclavitud, encomienda, repartimiento- y el surgimiento del jornalero agrícola y el peonaje por deudas;
- f. Una colonización extensiva con grandes espacios abiertos;
- g. Una ecología propicia para la ganadería extensiva y la agricultura de grandes dimensiones.

Los factores que anteceden, en estrecha combinación, originaron todo un proceso que contribuyó al desarrollo del latifundismo y a darle un lugar predominante dentro del sistema global de tenencia de la tierra.

En los términos de la hacienda se centraba la vida local y el latifundio absorbía villas libres de labradores criollos y alquilaba y endeudaba los brazos que se iban a ofrecer... a fines del siglo XVII, la autoridad y el poder se -- fraccionaban en beneficio de los grandes propietarios que eliminaban rivales y se convertían en amos regionales que alcanzaban su época de oro a fines del siglo XVII o en los albores del XVIII, sin duda la edad del florecimiento de la hacienda rural.

Nota especial, sin duda, debe hacerse sobre los orígenes y desarrollo de los bienes territoriales de la iglesia -- convertida en propietaria y prestamista.

Al lado del desarrollo que tomó la propiedad privada y el surgimiento del latifundismo, coexistieron las tierras -- privadas y comunales de los indios, tanto las que poseían desde los tiempos de su gentilidad, como las que les concedieron la corona, o los nobles indígenas o las adquiridas por compras.

Ellas pueden clasificarse en dos grupos: las que se --

referían a las propiedades que los indios tenían desde antes de la conquista y las que proveían a la formación de nuevas poblaciones.

En cuanto al segundo grupo, o sea el de las disposiciones legales que proveyeron a la formación de nuevas poblaciones, fue preocupación especial del gobierno español, que los grupos de naturales que no tenían asiento definido, fueran reducidos a poblaciones fijas.

En consecuencia, la propiedad agraria en los pueblos indios se componía:

- a. Del fundo legal, destinado a los solares y hogares, y por su origen inalienable por ser propiedad de la comunidad;
- b. El ejido, donde los nativos tenían sus ganados;
- c. Las tierras de comunidad, o repartimiento de parcialidades en usufructo particular, y
- d. Los propios, o terrenos que se cultivaban para -- que con sus productos se cubriesen los gastos públicos; eran trabajados colectivamente.

De ahí que algunos españoles afirmen que el régimen - de propiedad de las tierras de los indios merecía un especial cuidado por el gobierno colonial, como pretenden demostrarlo, señalando las múltiples disposiciones que se dictaron al respecto.

Sin embargo, factores de diversa naturaleza hicieron que los sabios preceptos de tan progresista legislación no pudieran funcionar dentro de la idea de sus autores, pues por - una parte la ambición desmedida de los conquistadores, unida a la impotencia de la clase indígena sujeta a las vejaciones y a la infamia de una especie de esclavitud, como fue la de - las "encomiendas", durante todo el tiempo que se permitió su existencia, produjo el resultado de que se formaran concentraciones enormes de propiedades que prácticamente permanecían - sin cultivo frente a una propiedad precaria de los naturales, cuyo respeto estaba encomendado precisamente a los interesados en destruirla para ampliar sus dominios.

Si a las anteriores circunstancias se agregan las múltiples formas que vinieron a estancar el desarrollo de la propiedad y su libre comercio, como fueron las grandes dotaciones concedidas a las iglesias, a las instituciones de beneficiencia, la existencia del régimen comunal de pastos, bosques

y aguas y las múltiples trabas que se podían imponer a la propiedad privada por medio de los mayorazgos, vinculaciones, fideicomisos y censos, se podrá tener idea de la miseria y desesperación que prevalecían después de tres siglos de dominación y cómo llegó a formarse el ambiente político, económico y moral propicio para el advenimiento de la guerra de independencia.

3. Periodo Independiente

México nació a la vida independiente en un ambiente de desorbitado optimismo. Sin embargo, la anarquía que dominó a los primeros 33 años de la vida independiente del país hizo que ese optimismo fuera disminuyendo. La pobreza y desorganización del país, fueron dos de los principales factores que influyeron en la larga situación de inestabilidad política, en la cual se sucedieron con frecuencia los gobiernos, entre luchas armadas de conservadores y liberales. Esta situación se complicó por la lucha internacional que sostuvimos contra España, Estados Unidos y Francia.

En efecto, en ese periodo rigieron al país cuatro -- Constituciones, dos Repúblicas Centrales y dos Federales, en una época en que el dictador Santa Ana dominó la escena nacional.

Se ha dicho que la revolución de independencia dejó intacto el orden económico-social heredado de la colonia; pero lo cierto es que desde el primer tercio del Siglo XIX, se aprecian diversas medidas, mediante las cuales se trató de introducir modificaciones medulares para mejorar la estructura y resolver el problema agrario.

La política agraria observada por los gobiernos, fueran estos republicanos o monárquicos, federalistas o centralistas, se orientó coincidentemente hacia la consecución de cinco objetivos fundamentales: la colonización; la supresión de los mayorazgos; la desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia; la enajenación de los baldíos y el fortalecimiento y consolidación del latifundismo.

A. LA COLONIZACION

Como advierte Mendieta y Nuñez,⁽⁴⁾ "la conquista y la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular. La población española no se extendió uniformemente, sino que afluyó a determinados puntos (los mineros y los ya poblados por indígenas). Por este motivo, al consumarse la independencia, el país estaba en unos lugares muy poblados y en otros casi desierto.

(4) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- "Derecho Agrario Mexicano" Edit. Porrúa, México 1967.

En los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y de la iglesia.

No obstante, en varios círculos de la época se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las las riquezas naturales del suelo.

A los colonos -militares, extranjeros, naturales o presidiarios-, se les concedieron, según el caso y la época, diversos beneficios, franquicias y exenciones, al tiempo que se les impusieron algunas obligaciones:

A. Otorgamiento gratuito y discrecional de un terreno que se fijaba de conformidad con las diversas circunstancias, condiciones y giros de industria a que se fueran a dedicar los colonos (a los empresarios se les daban premios especiales por cada cierto número de familias que condujesen o estableciesen.

B. Pago de traslado.

C. Manutención temporal

D. Suministro de semillas, aperos, animales de tiro, -
equipo y material de construcción.

E. Se permitió la introducción libre de todo gravamen, -
del menaje de casa, el ganado y los aperos de labranza o ma-
quinaria indispensable para otros ramos del comercio o indus-
tria a que se dedicaran.

F. Libre exportación de los productos y frutos.

G. Se les declaraba exentos del pago de los impuestos --
eclesiásticos y civiles, durante un tiempo que fluctuó de 10
a 100 años.

H. Se les daban facilidades para naturalizarse, dándole
preferencia a los que contrajeran matrimonio con mexicanas.

Todos los colonos debían avecindarse, construir casa,
medir y acotar sus tierras; quien durante dos años contados a
partir de la concesión no cultivara su tierra, se consideraba
que había renunciado a la propiedad, pudiendo ésta concederse
a otro individuo.

Todo este esquema, elaborado sin el enfoque apropiado, seguramente por imitación de lo que se sabía se estaba haciendo en los Estados Unidos, no produjo los resultados esperados.

B. LA DESAMORTIZACION Y NACIONALIZACION DE LOS BIENES DE LA IGLESIA

Como se sabe, el latifundismo eclesiástico se inició con la conquista y se consolidó durante la dominación española. Los gobernantes de la Colonia, primero y de la República más tarde, conocieron a fondo el problema que presentaba la propiedad raíz: el de la concentración de dichas propiedades, en manos de corporaciones civiles o eclesiásticas que las sustrajeron del comercio con grave perjuicio para la economía del país.

La Iglesia poseía una cuantiosa riqueza inmobiliaria, constituida por haciendas, ranchos y casas urbanas altamente redituables, además de los templos y conventos construidos -- por la mano de obra casi gratuita de la feligresía nativa. Manejaba -- como todo estado -- su propio presupuesto, cuyos ingresos provenían de los diezmos y primicias, obviaciones parroquiales en pago de sacramentos, donaciones, herencias y legados, así como por las rentas directas de sus fincas urbanas y rústicas (incluido en este último caso, el producto de la -

aparcería) y los réditos usurarios por el capital prestado, - del que era casi el único proveedor.

Después de varios intentos que hicieron fracasar las fuerzas conservadoras del país, se expidió la Ley de 25 de Junio de 1856, en la que fundándose en la consideración de que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento del país es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, se adjudicarían en propiedad a los que las tenían arrendadas o a Censo Enfitéutico, capitalizando al seis por ciento la renta o canon que pagaran, y las no arrendadas se adjudicarían al mejor postor, en alguna moneda ante la primera autoridad política del partido.

La Ley comprendió bajo el nombre de corporaciones, - todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general, todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Sólo se exceptuaron de los mandamientos de la Ley, -- los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto, y de las propiedades pertenecientes a

los ayuntamientos, se exceptuaron también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenecían.

Sin embargo, bien pronto se modificó la Ley anterior en dos puntos importantes:

El primero, cuando la Constitución de 1857 en su artículo 27 derogó la excepción hecha para la desamortización de los ejidos de los pueblos, desde el momento en que ese precepto prohibió a las corporaciones civiles la adquisición o administración de bienes raíces, sin más excepción que los edificios destinados al servicio u objeto de la institución.

El segundo, cuando la Ley de 12 de Julio de 1859 decretó la entrada al dominio de la nación de todos los bienes que el clero secular y regular había estado administrando, -- creando así un nuevo tipo de propiedad: la de los bienes nacionalizados.

Por muy laudables que pudieran apreciarse los motivos que inspiraron la Ley de Desamortización, sus resultados vinieron a agravar el hondo problema que había querido resolverse, por una parte, no se logró la formación de una clase de pequeños propietarios entre los arrendatarios de bienes de ma

nos muertas. En ocasiones por escrúpulos de conciencia y en otras por dificultades económicas, no vinieron ellos a adquirir, como la Ley lo había previsto, la porción de tierra que tenían arrendada fueron más bien particulares que poseían ya latifundios, los que aumentaron sus propiedades.

Por otro lado, se destruyó la propiedad comunal de los pueblos y se hicieron adjudicaciones individuales de las tierras de los ejidos, que permitieron su enajenación y que en último extremo, fueron a beneficiar a los propietarios de las haciendas contiguas a las poblaciones por compras a precios irrisorios, privando así a éstas de sus escasos medios de subsistencia y obligando a sus habitantes a servir como peones en las propiedades de sus despojantes.

C. LA SUPRESION DE LOS MAYORAZGOS

Como se sabe la corona recompensó a los primeros conquistadores con grandes "Mercedes" de tierra o con "la encomienda" de numerosos pueblos tributarios, acompañando muchas veces a esas donaciones con un título nobiliario y la consiguiente creación de un "Mayorazgo".

Los peninsulares que vinieron después, para no ser menos, tan luego como acumulaban cierta fortuna, proveniente de

la minería, el comercio o la agricultura, se procuraban un ti tulo de nobleza que trafa aparejado el "Mayorazgo".

Este último, es una institución típicamente feudal, - que tenfa por efecto mantener indivisa la propiedad, pues aun que el titular del derecho vinculara alguna parte de sus bienes en favor de sus parientes, la herencia en su conjunto no debfa salir de la familia.

La costumbre de formar "mayorazgos" fue pues, una de las causas que preservaron la gran propiedad en la Nueva España.

El liberalismo económico que constituía el acervo teórico del sector progresista del México Independiente, no podía admitir esa situación. De modo que el Supremo Congreso Mexicano decretó el 9 de agosto de 1823 la supresión de los - mayorazgos y vinculaciones en términos semejantes a la Ley -- dictada en 1820 por las cortes españolas para "abolir la práctica de vincular las propiedades de la nobleza".

La ley mexicana ordenó que de inmediato la mitad de los bienes "vinculados", quedará en la clase de absolutamente libres, pudiendo venderlos el beneficiado o donarlos o heredarlos a quien quisiese.

La otra mitad se "liberaba" al pasar la fortuna de -- los herederos próximos, quienes dispondrían de los bienes como dueños absolutos, pero con la prohibición de volverlos a "vincular".

El decreto, reglamentó con detalle la cuestión de ministración de alimentos, pago de créditos, bienes en litigio o bajo servidumbre, etc, que son materia de la ley civil.

D. LA ENAJENACION DE LOS BALDIOS

Completan el cuadro del régimen agrario en el país, - durante el siglo XIX, las leyes de baldíos de 1863 y 1864 y - la colonización de 1883.

Aunque todas las disposiciones anteriores se acomodan perfectamente a la sabia tradición de las leyes españolas, la nueva ley vino a establecer con caracteres bien definidos lo que en la Ley de Colonización de 1875 sólo se había iniciado en una forma rudimentaria, a saber, el régimen de las compañías deslindadoras.

Eran empresas formadas por particulares que recibían autorización del Poder Ejecutivo para habilitar terrenos baldíos, midiéndolos, deslindándolos y fraccionándolos, para es-

tablecer colonos en dichos terrenos y recibiendo en compensación de los gastos que hicieran en la habilitación de baldíos, hasta la tercera parte de los terrenos habilitados, con la -- condición de no enajenarlos a extranjeros ni en extensiones -- mayores de dos mil quinientas hectáreas.

Todo este sistema vino a combinarse poco tiempo des-- pués con la nueva Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 26 de Marzo de 1894, que destruyó los caracteres -- que hasta entonces había tenido el régimen de propiedad en -- México, al suprimir las obligaciones de poblar y cultivar las tierras como condición para que ellas entraran al dominio de los particulares, al levantar la prohibición de que una sola persona adquiriera superficies de más de dos mil quinientas -- hectáreas, y al declarar exentos de revisión y de nulifica-- ción todos los títulos de baldíos, a no ser en los casos de -- error o dolo, es decir, la Ley de Colonización vino a operar prácticamente, cuando la nueva ley de baldíos convertía a la propiedad en un derecho absoluto contrario al concepto de fun-- ción social que hasta entonces se le había reconocido.

Cuando no había ya ningún límite en las adquisiciones por particulares y podían por lo mismo concentrarse en pocas -- manos grandes extensiones de tierras, y cuando en fin, se -- abandonaba la facultad que siempre se había reservado el sobe

rano para revisar la titulación que a su nombre se hubiere expedido.

En esas condiciones vinieron a obrar de consumo contra la propiedad de los pueblos y las pequeñas propiedades, todos estos factores: la prohibición impuesta a los pueblos para -- conservar la propiedad de sus tierras, la posibilidad de denunciar cualquier terreno de la República como baldío, a menos de frustrar la acción con un título primordial; la facultad de las compañías deslindadoras para buscar baldíos y sólo detenerse también frente a un título emanado del soberano; -- la posibilidad de adquirir un número ilimitado de hectáreas -- de terreno, y finalmente la facultad de convalidar los títulos defectuosos o las posesiones sin títulos mediante los -- arreglos llamados composiciones.

El resultado, por consecuencia es muy fácil de explicar, los pueblos quedaron indefensos por su incapacidad, por su falta de títulos escritos, a pesar de otros más antiguos y legales, que los mismos conquistadores habían respetado y los propietarios individuales tampoco pudieron enfrentarse a la -- invasión de las compañías deslindadoras ni de los poderosos -- hacendados.

En cambio, esas compañías llegaron a adquirir inmen--

sas propiedades que sustrajeron al aprovechamiento, y los dueños de grandes propiedades acrecentaron éstas a costa de la propiedad de los pueblos y de los pequeños propietarios y pusieron sus títulos a salvo de toda impugnación, celebrando las composiciones autorizadas por la ley.

Y así fue como se llegó en poco tiempo a la constitución del latifundismo en favor de un grupo privilegiado y a la privación de propiedades de los pueblos y de los pequeños propietarios que no tuvieron otro recurso que el de vender -- sus servicios a los grandes hacendados por un pago miserable.

Aunque el gobierno se dio cuenta de la situación que habían creado las leyes de baldíos y de colonización, ya no pudo evitar las consecuencias que ellas habían producido, ni restituyendo a los pueblos la capacidad de tener propiedades inmuebles como ocurrió al reformarse el artículo 27 de la -- Constitución en el año 1901, ni fijando bases para una nueva legislación de baldíos como lo hicieron los decretos de 30 de diciembre de 1902 y 26 de noviembre de 1905.

Como se ha visto en la relación precedente, todos los esfuerzos realizados por el Gobierno de la República para solucionar el problema agrario, que nació y se acrecentó durante los tres siglos de la dominación española, fueron estéri--

les, las leyes de desamortización de bienes eclesiásticos, de colonización y de baldíos, que se pusieron en vigor a partir de 1856, no dieron los frutos esperados.

Los cuantiosos bienes de la iglesia no pasaron al dominio de los particulares para formar la mediana y pequeña -- propiedad, base de una próspera y activa producción, sino que en realidad vinieron a aumentar el número y extensión de los latifundios existentes, quedando, por tanto en su mayor parte inmovilizados desde el punto de vista de su producción y su comercio.

La distribución justiciera de los aborígenes en el territorio nacional no se realizó, tanto por el tenaz arraigo de la población rural a la tierra en que nace y encuentra los medios para su subsistencia, así sea difícil y penosa su adquisición y miserable su aprovechamiento, como porque las disposiciones legislativas por sí solas no poseen la virtud de provocar eficazmente la transmigración de poblaciones.

La propiedad rural no quedó adecuadamente distribuida entre la mayor parte de los agricultores del país, sino lista da en el patrimonio de los latifundistas y la inmigración de colonizadores extranjeros no pasó de ser un desideratum insatisfecho.

Por espacio de cuatrocientos años, el eterno y universal conflicto entre una minoría de privilegiados y una mayoría de desposeídos, se desarrolló en México sin una tregua, sin una concesión, sin el más ligero beneficio para los trabajadores del campo, formados por aborígenes y mestizos.

Las penosas condiciones de trabajo, el jornal insuficiente, aun para las necesidades primarias de la existencia, la habitación primitiva y anti-higiénica, la tienda de raya y la más obstinada negación de todo medio de conocimiento y de cultura, así se tratase de la educación elemental, contribuían a formar el obscuro mundo en que nacía, trabajaba y moría el campesino.

El problema afectaba directa e individualmente al jornalero, pero a la vez era uno de los mayores males que aquejaban a la nación.

C A P I T U L O I I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO

1. Reforma Agraria

Sin la pretensión de efectuar un estudio exhaustivo -- del proceso de reforma agraria en nuestro país, se considera importante analizar en forma breve su significado, tomando en - cuenta la opinión de los conocedores en la materia, los logros obtenidos en la distribución de la tierra y la experiencia del trabajo en este sector durante muchos años.

Al respecto se ha señalado, que "una reforma agraria - progresista" es un instrumento de desarrollo económico y el -- efecto más importante, en forma general, consiste "en la rup- tura de una estructura económico-social anquilosada, con el - fin de favorecer la capacidad social y permitir la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía". (4)

Dentro de los tipos de reformas agrarias, conceptua-- das por el grado de apertura social y de acceso a la propie-- dad de la tierra, a la nuestra se le ha catalogado como de -- las más avanzadas, porque logró la transformación profunda de

las formas de propiedad, buscó y logró el acceso a la tierra y el mejoramiento de las condiciones de vida de millones de campesinos.

Sobre el particular se ha señalado que la profundidad y alcances históricos de las reformas agrarias en el mundo, se definen según apuntan hacia los grandes objetivos:

- "A. La formación de una nueva estructura social, integrada, abierta, móvil y liberada de las formas coloniales de la marginalidad, opresión, y de las relaciones sociales fundamentadas en la dependencia y servidumbre personal" (5)
- "B. La creación de un nuevo empresario agrícola, transformando esencialmente la condición pobre y sumisa del campesino, de colonos, minifundistas, comuneros, pequeños aparceros y arrendatarios de tierras, configurando una nueva economía de empresas y definiendo un nuevo esquema de uso racional, intensivo y planificado de los recursos humanos, físicos, culturales y de inversión tecnológica, conforme a la naturaleza del modelo político de desarrollo".

(5) Discurso del Presidente de la República, 1991.

- "C. La integración a un nuevo tipo de sistema nacional o internacional de mercado, adoptando normas racionales de cuenta y medida, de comercialización y financiamiento de la producción agropecuaria, así como de distribución del ingreso agrícola, conforme a los objetivos de la planificación global y sectorial".

Desde este punto de vista "la reforma agraria, no es sólo una política económica o instrumento de cambio rural, si no también un proceso social estratégico, en cuanto supone y comprende, tanto la actividad del Estado, como la movilización simultánea de las fuerzas sociales conductoras del proyecto de cambio, de liberación, de alianza y de creación de una nueva sociedad". De acuerdo con este enfoque "el proceso de la reforma agraria comprende una serie de ciclos históricos y una diversidad de fenómenos y conflictos..."

2. Antecedentes de Nuestro País

Conocido es, que los problemas ocasionados por la injusta distribución de la propiedad y los despojos a los pueblos, generaron una creciente inconformidad entre los campesinos; situación que se reflejó en el movimiento revolucionario de 1910 y en la Constitución de 1917.

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Aprobada en Veracruz por Don Venustiano Carranza, estableció el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras, el procedimiento y las autoridades responsables de su ejecución: comisiones locales en cada Estado, una Comisión Nacional y como autoridad superior al Presidente de la República. Declaró nulas las actuaciones de diversas autoridades -- que hubiesen ocasionado el despojo de los pueblos, a fin de -- que lograrán su restitución. Con esta Ley, incorporada al -- texto del artículo 27, se inició el proceso de reforma agraria en nuestro país.

Es interesante mencionar lo que en esta Ley de 1915 -- se señaló respecto a los bienes que serían entregados a los -- campesinos: ... "no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella...; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar -- que ávidos especuladores puedan fácilmente acaparar esa propiedad..." (6)

(6) FABILA.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria. S.R.A.

Las leyes reglamentarias posteriores, otorgaron diferente tratamiento en este punto, derivando en el establecimiento expreso de la naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes comunales y ejidales, y que por tanto no podían en forma alguna enajenarse, cederse, arrendarse o gravarse, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos, que contravinieran estas disposiciones, según comentaremos posteriormente.

DERECHO AGRARIO

Con las peculiares regulaciones que sobre la propiedad prescribió el artículo 27 constitucional, las modalidades que en todo tiempo se pueden imponer a la misma, la función social y los límites que posteriormente fijó, se fue creando una nueva legislación tutelar de los campesinos, ejidatarios y comuneros solicitantes y jornaleros que se ha denominado derecho social, por sus caracteres especiales en beneficio de ese numeroso sector que como todos sabemos, fue el que mayor aportación y sacrificio tuvo en la revolución, sin embargo, sigue siendo el más pobre, pero aún el más indispensable.

En México las normas dictadas en la materia agraria en estos 75 años, han sido numerosas, todas contribuyeron en algo y cumplieron con su cometido; además de los reglamentos,

decretos, circulares; sólo para recordar, se mencionan las siguientes:

Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920, que señaló que "la tierra dotada a los pueblos se denomine ejido" (art. 13).

La Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales del 19 de diciembre de 1925'

- La Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.
- El Código Agrario de 1934.
- El Código Agrario de 1942.
- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

En ellas se reguló especialmente lo concerniente a la forma de aprovechamiento de los bienes ejidales y comunales, los procedimientos, causales y demás incidentes en las dotaciones, las ampliaciones, el reconocimiento y titulación de bienes comunales, los conflictos por límites, los nuevos centros de población ejidal, las fusiones o divisiones de ejidos, las formas de organización agraria, expropiaciones y registro entre otras.

PROCESO AGRARIO

Como señalamos, la reforma agraria mexicana adoptó -- principios originales, considerando nuestros antecedentes históricos, idiosincracia y demás factores étnicos y culturales. De esta manera, las instituciones y sus procesos agrarios para el logro de sus objetivos como el reparto de la tierra, se fueron conformando, sin mayores formalidades, en forma sumaria, sin la técnica del derecho, en ocasiones sin agotar la garantía de audiencia o legalidad; sin la presencia de un representante idóneo para esta clase de asuntos.

En este periodo fueron surgiendo otros procesos incidentales con la intervención de las partes, para ventilar y decidir complejas cuestiones técnicas o jurídicas:

Nulidad de fraccionamientos, cancelación de certificados de inafectabilidad, la nulidad o inexistencia de actos o documentos, investigaciones de usufructo parcelario y privaciones y nuevas adjudicaciones.

También se perfeccionaron algunas instituciones para el dictamen de los expedientes: el Cuerpo Consultivo Agrario, la Procuraduría Social Agraria, para la asesoría y defensa de los campesinos y el Registro Agrario Nacional, para el con-

trol y registro de los documentos agrarios.

Sobre estas últimas instituciones, comentaremos después, ya que las recientes reformas modifican su estructura y funciones, para darles mayor relevancia y participación.

3. Ley Federal de Reforma Agraria

Con la aparición de la Ley Federal de Reforma Agraria, la política agraria toma nuevos rumbos e introduce reformas administrativas, legales y de organización, que en ciertos casos, son distintas de las realizadas con anterioridad.

El esquema se complementa con la promulgación de -- otros ordenamientos, entre los que destacan por su importancia, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Fomento Agropecuario y demás ordenamientos de naturaleza agraria.

Un análisis somero y ordenado de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos permitirá advertir cuales fueron las medidas innovadoras que se introdujeron en dicho ordenamiento.

A. "En el primer libro, encontramos que la nueva Ley bo-

rra la anterior diferencia que se hacia entre autoridades y Organos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades, las cuales enumera en el artículo segundo.

Como el único cuerpo que permanece con categoría de Organó -hasta 1984- es el Cuerpo Consultivo Agrario (artículos 14 y 16), se le trata en un capítulo aparte. (Ley Federal de la Reforma Agraria)

Pero la innovación fundamental de este libro estribó en que las comisiones agrarias mixtas se convierten en Organos de primera instancia para asuntos interejidales, planeándose en esta forma el inicio de la descentralización de la justicia agraria y de que los campesinos diriman sus controversias en sus respectivas localidades, sin que requieran legalmente de su desplazamiento hasta las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, tales son los procedimientos sobre conflictos, sobre posesión de las unidades de dotación y sobre disfrute de los bienes de uso común, a que se refiere el artículo 438; la suspensión provisional de derechos agrarios, prevista por los artículos 87 y 425; la nulidad de fraccionamientos ejidales citada por el artículo 395; la nulidad

de fraccionamientos de bienes comunales mencionada -- por el artículo 393; y la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias previstas por los artículos 405 y 411 de la Ley que nos ocupa.

Después de las reformas que sufriera esta Ley en 1984, las Comisiones Agrarias Mixtas quedan autorizadas para resolver también las privaciones y nuevas adjudicaciones, reforzándose su calidad de autoridad agraria.

El artículo 44 de la citada Ley Federal, vigorizó la apertura democrática cuando introdujo como innovación que los miembros del comisariado, por una sola vez podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes "y cuando igualmente innova el artículo 37 en el sentido de que el voto será secreto".

- B. En el segundo libro, correspondiente al ejido el artículo 51 transformó el sistema anterior, disponiendo que los núcleos de población ejidal serán propietarios de las tierras y bienes señalados por la resolución presidencial que los constituye, a partir de la fecha de la publicación de dicha resolución; anteriormente se señalaba que lo eran a partir de la ejecución

de la resolución presidencial.

Las mujeres lograron el reconocimiento de su capacidad jurídica igual que la del varón (200). Y por efectos del artículo 78, ya no perderán sus derechos ejidales cuando se casen con un ejidatario, porque su matrimonio se entenderá celebrado bajo el régimen de separación de bienes.

El artículo 81 volvió el régimen sucesorio ejidal al sistema de considerar la parcela como patrimonio parcelario familiar, estableciendo una especie de legítima forzosa al obligar al ejidatario a testar en favor de su mujer e hijos, o en caso de fallecer intestado, a considerar como herederos a dicha familia propia (artículo 82).

Este sistema servirá entre otras cosas, para evitar que los ejidatarios violen la defensa familiar a que los obliga la Ley, nombrando como sucesores a personas ajenas a su familia propia, encubriendo muchas veces una situación ilegal, como lo es la venta de parcela.

Otra innovación importante fue la de instituir como

nuevo bien del ejido, la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo de población, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias (artículos 103 y 105).

Se observa que las causas de utilidad pública necesarias para expropiar un ejido fueron cuidadosamente revisadas al redactarse el artículo 112, fundamentalmente las relacionadas con el establecimiento de fraccionamientos urbanos y suburbanos; estas expropiaciones ya solamente procederán en favor de las instituciones especialmente señaladas (artículo 117), y los ejidatarios recibirán dos lotes tipo urbanizados, y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

En todo caso de expropiación, se suprimió la costumbre de permitir la ocupación previa de los bienes ejidales, mientras se construya la obra de utilidad pública (artículo 127).

Por decreto del 29 de diciembre de 1977 (D.O.F., 30--XII-77) que reformó los artículos 7 y 10. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, de hecho se vino a modificar la conquis

ta que el campesinado había logrado con la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, de no permitir la posesión previa de los bienes agrarios y comunales solicitados en expropiación.

En la acción de ampliación, la capacidad jurídica del núcleo solicitante se redujo de 20 individuos a 10 -- (artículo 197).

- C. El Libro Tercero, de la organización económica del -- ejido, significó un intento para fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto tiende a estimular la estructura empresarial del ejido, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades de los campesinos.

A tal efecto, este libro establece innovadoramente, -- una serie de preferencias para el ejido que también -- novedosamente, se hacen extensivas a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad de igual extensión a la unidad individual de dotación; tal es el caso de los artículos 129 y 148, en el primero de los cuales textualmente se expresó que "las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías

económicas y sociales que se establecen en ese libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos".

El segundo especifica las prerrogativas, que resulta importante señalar, por ser novedades legales, tales como "la asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los -- plazos más largos que permita la economía nacional, a todos los servicios oficiales creados por el Estado - para la producción de los campesinos y el fondo de la producción rural".

Desde el citado artículo 148, hasta el 190 se concretan los derechos preferenciales que tienen los ejidatarios, contándose entre los más destacados, además - de los ya señalados, la asistencia profesional y técnica proporcionada por el gobierno (149 y 153), y de pasantes (189); el establecimiento de centrales de maquinaria (150); de cooperativas de consumo (188), la adquisición de maquinaria, implementos agrícolas, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios (152), la obtención de créditos oficiales (155,

156, 157); a contratar servicios de los sistemas de seguro agrícola y ganadero (159), para constituir -- Uniones de Crédito como auxiliares de crédito (162); para la formación de sociedades de comercialización (171 y 209); para la explotación de sus yacimientos de materiales de construcción, para que estos se apliquen a la vivienda rural; para crear y operar silos, almacenes, bodegas (172) y frigoríficos (177); derecho a participar de los organismos públicos de comercialización (174), a que los organismos oficiales adquirieran sus cosechas en primer término (175); a obtener permisos de transporte de carga (176); la formación de industrias rurales (178), las cuales gozarán de garantías y preferencias de la ley de industrias nuevas y necesarias (179); a las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo industrial del campo (artículos 180 y 181); a que se les proporcione -- energéticos a bajo precio (183); a centros de capacitación (184, 190 y 455); para recibir los beneficios del Seguro Social (187); para que se utilice preferentemente la mano de obra campesina en los programas gubernamentales; el establecimiento de programas de mejoramiento y construcción de la vivienda rural, para la instalación y operación de empresas (119), etc.

- D. El Libro Cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria, fortaleció las medidas que tienden a evitar que se constituyan los latifundios simulados.

La fracción III del artículo 210 es interesante, porque se pretende invertir la carga de la prueba, como se dijo en la Comisión Redactora de dicha ley, al establecer que la simulación se presume en una serie de casos que enumera, que tal presunción priva de efectos al fraccionamiento, y que sirva para iniciar el procedimiento de nulidad respectivo a que se refiere el artículo 398.

Una de las innovaciones más importante de la nueva -- Ley Federal de Reforma Agraria, la constituye sin duda alguna, la contenida en el artículo 251, que estableció que la propiedad agrícola o ganadera, para conservar su calidad de inafectable, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos; tal disposición es tan vigorosa, que aún estando protegida dicha propiedad por acuerdo de inafectabilidad, puede resultar afectable por falta de explotación y así lo establece el artículo 418, fracción II, creándose para este efecto, un nuevo procedimiento de nulidad de acuerdos y certificados de inafectabilidad (artículo 419).

Este precepto representa un paso más en la vinculación de la pequeña propiedad, al concepto de propiedad con función social, sostenido por nuestro artículo 27 Constitucional; no se trata, por tanto de un proceso restrictivo de la pequeña propiedad, sino de centrarla mas en su verdadera función revolucionaria; tan es así, que el artículo 258 introdujo un nuevo tipo de certificado de inafectabilidad, el agropecuario, además de los ya conocidos (agrícola y ganadero), el cual se otorgará a quienes integren unidades que combinan la producción de plantas forrajeras y la ganadería.

El artículo 259, facultó a la Secretaría de Reforma Agraria, para señalar los índices de agostadero, tomando como base los proporcionados por la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, y debe observarse que no se refiere al índice de aridez, sino a la capacidad forrajera.

- E. El Libro Quinto, de los procedimientos agrarios se adicionó notoriamente. En términos generales en 1971 se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplan con sus funciones.

C A P I T U L O I I I

EL DERECHO AGRARIO A PARTIR DE 1983

1. Principales Políticas Agrarias

La reforma agraria, no es un proceso espontáneo, sino por definición, un proceso inducido de cambio en la estructura agraria. La inducción entraña estímulos y un cierto grado de compasividad exigido por las urgencias de la dimensión temporal y la insuficiencia de los ajustes espontáneos.

El latifundio no se subdivide ante el paso del tiempo ni el sistema señorial de relaciones sociales se desintegra - por voluntad de los señorios.

Tal clase de reforma así como el grado de profundidad de su efecto se obtiene o no, de acuerdo con la decisión que tomen las élites del poder en el sentido de ejecutarla o abstenerse de hacerlo.

Importa, pues distinguir entre Reforma Agraria Legal y Reforma Agraria Real. La experiencia histórica y la evidencia corriente demuestran que la promulgación de nuevas pres--

cripciones en esta materia no conduce, **PER SE**, a su aplicación efectiva.

Es penosa, por otra parte la experiencia derivada de la plétora de disposiciones constitucionales y legales que no obstante su vigencia de años y décadas, han sido y continúan siendo letra muerta.

La reforma agraria es un fenómeno moderno, que se presenta cuando la estructura agraria no satisface las necesidades productivas y en la medida en que sea socialmente injusta.

La reforma agraria es una medida jurídica, política, económica y social, por medio de la cual se redistribuyen los factores de la producción y los recursos económicos que implica la redistribución del poder político, y del ingreso y la reestructuración social.

Reforma agraria, es la acción de los poderes públicos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos, del ingreso y del poder político y del mejoramiento del estatus social en beneficio de la población rural. Estas metas se alcanzan en algún grado a través de la ejecución de un conjunto de medidas dirigidas a lograr:

1. La apertura rápida y masiva de la accesibilidad a los recursos productivos (tierra, agua, capital), para una parte significativa de la población agrícola activa;
2. La abolición drástica de la servidumbre en las relaciones laborales, lo que requiere ser garantizado mediante controles efectivos. Como corolario, deberá obtenerse una mayor remuneración del trabajo bajo formas de asalariado, junto con el establecimiento o mejoramiento de los servicios de seguridad social campesina.

La seguridad social implica, por supuesto que en la remuneración de los factores, los incrementos en el producto derivados de la productividad no deben ser imputados exclusivamente a los rubros de beneficios y rentas, sino compartidos apropiadamente con los salarios.

La política en materia de actividades económicas, representa el punto de vista que el Estado debe adoptar frente a un sector particular de su economía, según las circunstancias del renglón específico de que se trate, pero subordinado siempre a la norma del bien público.

DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO

La política agraria, representa el punto de vista que el Estado adopta frente a ese sector particular, según las -- circunstancias del renglón específico de que se trate.

Política agraria, es la acción del Estado para mejo-- rar por medios directos las condiciones de vida y de trabajo de la masa de la población agrícola.

Política agrícola, es el conjunto de programas y proyectos del Estado tendientes al fomento de la producción y la productividad, a la regulación del mercado, a la sustentación de planes y proyectos específicos de inversiones públicas en el sector agrícola de la economía.

REFORMA AGRARIA.- "La Reforma Agraria es una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva, en beneficio de la población campesina."

PROBLEMA AGRARIO.- "El problema agrario es una cues-- tión compleja de carácter socioeconómico, fundamentalmente, ma

nifestada en la realidad del país a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en el sistema de explotación, que se refleja en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la nación, y el cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporcionan la ciencia.»

DERECHO AGRARIO.-" El Derecho Agrario, en sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica."

ESTRUCTURA AGRARIA.-" Por estructura agraria debemos entender el conjunto de principios rectores, de instituciones fundamentales de bases orgánicas, que sistematizan la materia agraria y consagra y sanciona el orden jurídico."

POLITICA AGRARIA.-" La política agraria es la técnica utilizada por el gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la reforma agraria, relativos a lograr una justa y equitativa dis-

tribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia. La política agraria puede ser buena o mala, positiva o negativa, atendiendo a los resultados logrados."(7)

2. Planes de Desarrollo Agrícola

Existe la opinión generalizada de que la modernización rural debe orientarse a eliminar los desequilibrios económicos y sociales, sectoriales y regionales, y eliminar los factores que los originan y que dan lugar a la marginación -- del hombre de campo.

Del mismo modo se considera impostergable reconocer -- un nuevo trato a la sociedad rural, que corrija desviaciones, vincule el bienestar social del campesino con su desempeño -- productivo, mejore sus niveles actuales de ingreso, genere em pleos y en general, impulse la elevación de la calidad de vida de la clase campesina.

En la reciente consulta nacional se recogió de los -- distintos sectores de la sociedad, el reclamo urgente de otorgar plena seguridad jurídica a las diversas formas de propie-

(7) LEMUS GARCIA; Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano". Ed. Porrúa; 1991.

dad que establece la Constitución; de propiciar mayores inversiones en el campo; de incrementar la producción y elevar los niveles de vida del campesino.

Fue también petición reiterada el asegurar la participación efectiva de los campesinos en la toma de decisiones y el traslado gradual de funciones y de recursos del Estado a sus organizaciones, para facilitar y mejorar el proceso productivo.

Asimismo, en los distintos foros, las organizaciones de productores demandaron el tránsito de la tutela estatal a la responsabilidad compartida, buscando una nueva forma de relación con la sociedad civil basada en la concertación, con el fin de lograr la modernización del país y la solución de los requerimientos sociales.

FORMAS DE PROPIEDAD

Como resultado del proceso de reforma agraria, se tienen plenamente identificadas y reconocidas por la legislación, las formas de tenencia de la tierra que a continuación se indican, con sus rasgos sobresalientes y las limitaciones jurídicas, hasta la Ley Federal de Reforma Agraria.

EL REGIMEN EJIDAL

Como todos sabemos, el ejido se constituyó por resolución presidencial, mediante un procedimiento en dos instancias, la primera a nivel estatal, por un mandamiento del ejecutivo. Las tierras que se concedieron a los poblados solicitantes se destinaron al aprovechamiento individual, parcelas de 4 a 8 has, de temporal o sus equivalentes en otro tipo de terrenos, de acuerdo a las primeras leyes; después para fines comunes, bajo la explotación colectiva, tratándose de bosques o ganadería, en ciertas regiones del país, principalmente en una época que todos recordamos: el gobierno del General Lázaro Cárdenas; posteriormente se hicieron las dotaciones para usos colectivos, según la calidad de los terrenos y el número de beneficiados.

Los ejidatarios designan a sus sucesores con ciertos requisitos, además de que debían dedicarse al trabajo del campo directamente, si dejaban de hacerlo por más de dos años podían ser privados de sus derechos; no se permitía el trabajo asalariado, salvo casos excepcionales y estaba prohibido cualquier acto por el cual se transmitiera, cediera, arrendara o hipotecaran esos bienes, ya que la propiedad era del núcleo de población y los campesinos sólo tenían derecho al usufructo de su parcela, a la parte proporcional de los bienes comu-

nes y un solar en la zona urbana, que una vez titulado ingresa ba al régimen de dominio privado.

La ley consideró nulos en forma absoluta cualquier ac to que se realizara sin las prevenciones legales e inexistentes, los que tuvieran por efecto la privación de esos derechos. Recordemos que la Constitución de 1917, en la Ley del 6 de enero de 1915, que se incorporó a su texto, se orientó en forma distinta sobre el destino de los bienes que se dotarían a los pueblos.

No obstante la legislación reglamentaria posterior, se encaminó en diferentes direcciones, para adoptar criterios especiales para la libertad contractual de la propiedad social.

Actualmente los ejidos constituidos son aproximadamente 27,000 con una superficie de 85 millones de hectáreas, en su mayoría cuentan con plano definitivo aprobado y tiene expedidos sus certificados de derechos agrarios. No así las zonas urbanas, en donde por diversas razones los trabajos no se completaron, ni se regularizaron legalmente. (8)

3. Problemática Actual

(8) SRIA. DE REFORMA AGRARIA. Dirección General de Tenencia de la Tierra. Boletín Informativo México 1991.

Es por todos conocido, que el crecimiento de la población dentro del ejido, originó nuevas demandas que ya no pudieron resolverse positivamente; lo que ocasionó las subdivisiones de la parcelas; el abandono de las mismas, su venta o arrendamiento fuera de la Ley por falta de capital, a consecuencia de otros fenómenos económicos y otros problemas.

LA COMUNIDAD O COMUNIDAD INDIGENA

Este régimen jurídico tiene sus antecedentes en el México prehispánico y en su desenvolvimiento histórico se han sucedido diferentes etapas y problemas que no sería posible abarcar en este trabajo de tesis. Sólo como referencia al presente siglo, diremos que fue la principal demanda de Emiliano Zapata, para reivindicar los despojos de que habían sido objeto en las últimas décadas del siglo anterior.

La Constitución de 1917 les reconoció capacidad jurídica a los comuneros para poseer los bienes que tenían de hecho o por derecho, es decir, con título o sin él, y les permitió ejercitar la restitución de sus tierras, declarando nulas las operaciones anteriores que hubiesen traído como consecuencia la ocupación ilegal de ellas.

La legislación reglamentaria posterior, estableció el

procedimiento para titular o reconocer esos bienes mediante - resolución presidencial y las acciones a ejercitar para resolver sus conflictos de límites con pueblos vecinos.

En esta forma de propiedad, la ley se orientó hacia - la propiedad en común, con características propias que la hacen inalienable, imprescriptible e inembargable, sin posibilidad alguna de modificación por voluntad de sus integrantes. (Art. 52 Ley Federal de Reforma Agraria).

Actualmente se han reconocido aproximadamente 3000 comunidades que en conjunto poseen 20 millones de hectáreas, -- que sumadas a las 85 millones de ejidales, hacen un total de: 105 millones de hectáreas de propiedad social. (9)

PROBLEMATICA DE LA COMUNIDAD

Es similar a la de los ejidos, con la circunstancia - de que por sus características propias, la ausencia de reglamentación para expedirles sus certificados o constancias y tener la actualización de sus derechos, su situación jurídica - individual requiere especial atención en algunas regiones del país. La exclusión de predios en posesión de particulares, - los conflictos con otras comunidades y su descomposición gra-

(9) SRIA. DE REFORMA AGRARIA, Boletín Inf. Op. cit.

dual o desmembramiento meramente comunal, para regularizar -- esos derechos, se deben de resolver las controversias que presentan e integrarlos al desarrollo general del país.

A lo anterior, adicionalmente están su condición so-- cial, la necesidad de intérpretes en sus procesos, en muchos casos el alejamiento y marginación en que se encuentran de -- los principales centros de población.

LOS TERRENOS NACIONALES

De acuerdo al artículo 27 Constitucional, la propie-- dad originaria de las tierras y aguas corresponde a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitirla a los -- particulares.

En este punto también la legislación ha sido abundan-- te y mediante ella, personas físicas y compañías deslindado-- ras en el siglo pasado acapararon la propiedad, propiciando - la creación de latifundios.

Posteriormente al triunfo de la revolución, estos te-- rrenos se destinaron para colonizar las áreas menos pobladas del territorio y para los fines de interés público de la fede-- ración o los estados.

En 1963 se prohibió la titulación a particulares de estos terrenos, destinándose exclusivamente para dotar o ampliar ejidos y para obras de beneficio social.

Lo anterior originó conflictos con los poseedores que a título de dueño y en forma continua, la venían teniendo; -- por ello en 1984 se facultó a la Secretaría de la Reforma Agraria para titularlos, previo pago y la declaratoria de propiedad nacional. Mediante este proceso de regularización se han logrado importantes avances y titulado 146,431 lotes a poseedores en diferentes estados de la República, de los cuales 68,965 se expidieron de 1897 a 1988 y 77,466 se han expedido a la fecha. (10)

LAS COLONIAS

Señalamos que con los terrenos nacionales se crearon colonias agrícolas, también se autorizaron terrenos particulares, con un especial régimen; los colonos debían ser mexicanos, dedicarse a los trabajos del campo, construir su casa y habilitarla; podían transmitir sus títulos a otros colonos -- con la aprobación de las autoridades de la colonia y de la Secretaría de la Reforma Agraria; si no trabajan sus tierras -- por más de dos años, sin justificación aparente, pueden ser -

(10) S.R.A. Boletín Infor, op. cit.

privados de sus derechos y los lotes adjudicados a otros colonos.

Actualmente en el país existen 751 colonias, con una superficie aproximada de 4'820,000-00-00 Has, y 68,842 colonos registrados. (11)

LA PROPIEDAD PARTICULAR

Forma de tenencia reconocida y protegida por la Constitución. Sus límites actuales: 100-00-00 Has de riego, 200-00-00 has de temporal, 400-00-00 has de agostadero; 800-00-00 has de monte y en terrenos dedicados a la ganadería, la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor, de acuerdo a los coeficientes de agostadero. (art. 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Para garantizar su respeto en materia agraria se expidieron certificados de inafectabilidad y en su tiempo, decretos concesión para fines ganaderos.

Este régimen de propiedad se rige por el Derecho Civil de cada Estado y no tiene limitaciones para su transmisión o gravamen, salvo los que para efectos agrarios estable-

(11) S.R.A. Boletín op. cit.

cía la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando se iniciaban -- las solicitudes de tierras que señalaban algún predio como - afectable. Y ahora las limitaciones de la nueva Ley Agraria, en cuanto a la extensión y normas a que se sujetará en las so- ciedades mercantiles, que mencionaremos más adelante.

Aproximadamente de este régimen se tienen 70 millon-- nes de hectáreas, con dos millones de propietarios.

4. Consideraciones sobre el Proceso de Reforma Agraria - hasta 1992

Sin pretender un análisis integral de este proceso, - por su complejidad y amplitud, mencionaré los logros obteni-- dos a nivel general, apoyado en hechos objetivos, fundamenta-- do también en opiniones de los estudiosos del tema, que han - publicado sus resultados y son del conocimiento público.

Es indudable que se cumplieron los objetivos del ree-- parto agrario, lográndose un equilibrio en la distribución de la propiedad, según hemos señalado en las cifras globales: - más de la mitad del territorio nacional corresponde al régi-- men social de propiedad, con aproximadamente 3.5 millones de campesinos y comuneros. La propiedad particular también está en más de dos millones de titulares, a los que se agregan los colonos.

Con estos datos, las estadísticas de principios de siglo y la situación social de entonces, hoy nos parecen muy lejanos: "en 1917, cuando se inició la reforma agraria, México era un país sumamente atrasado e inestable, menos del 3% de los terratenientes eran dueños de más del 90% de la tierra productiva"... de acuerdo a una obra publicada en los años setentas.

Otro propósito que se logró con la reforma agraria, fue consolidar las formas de tenencia de la tierra y preservar como ya se mencionó la integridad del territorio nacional, con dotaciones o ampliaciones de tierras en las fronteras y litorales de la República; con la constitución de colonias en zonas alejadas del país, la creación de nuevos centros de población ejidal en regiones despobladas al sur del país, en general.

Mediante todas estas acciones se buscó liberar a los pueblos rurales, fortalecer la identidad nacional, la cohesión familiar, con el arraigo de la población y aún con las medidas restrictivas para ceder o transmitir los bienes ejidales y comunales a terceras personas, de alguna forma, fueron necesarias, ya que permitieron mantener la unidad de esos núcleos, en una época en que eran muy importantes estos aspectos..

Otro rasgo relevante, fue el apoyo que tuvieron los demás sectores de la economía y el desarrollo general del país.

Sobre el particular, se ha dicho:

"A partir de 1940, se define la política de industrialización como prioritaria, de tal manera que en lo futuro la política de desarrollo habría de sujetarse a esta prioridad en este contexto, la política agraria y agrícola fue fundamental, ya que el financiamiento del desarrollo industrial al encontrar cerradas las fuentes de financiamiento externo, en virtud de la expropiación petrolera, dependía de la capacidad de obtención de divisas del sector primario".

Otro autor precisa:

"Durante 35 años, el desarrollo nacional se nutrió del campo. En ese lapso se fortaleció la industria, crecieron las ciudades y se consolidaron las clases medias urbanas a costa de la descapitalización y el empobrecimiento del campesino..."

Los juicios positivos para nuestra reforma agraria, a fines de los años sesenta reflejan los aciertos de la misma; según escribió el tratadista Edmundo Flores:

"En los últimos treinta años, el producto nacional -- bruto ha aumentado a un ritmo anual de 6.2% y el producto -- agrícola, de 5.4%. México tiene hoy la estructura agrícola -- más dinámica, variada y autosuficiente de toda América Latina. Es indudable que las altas tasas de formación de capital, para la revolución industrial de México en las primeras fases -- de la Reforma de 1917, se debieron a la agricultura. Sin la Reforma Agraria, habrían sido imposibles la estabilidad política, las altas tasas de formación de capital y una mayor producción y productividad de la agricultura".

A partir de 1965, se registró una baja en la tasa de crecimiento de la producción agrícola, originándose por una serie de factores de diversa índole.

C A P I T U L O I V

EL NUEVO DERECHO AGRARIO

1. Las reformas de 1992

a. AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Después de 74 años de promulgada la Constitución de Querétaro, se advirtió la necesidad de modificar sustancialmente el Artículo 27 para adecuarlo a la realidad del país y a las necesidades de la sociedad.

La mayoría de la población, y sobre todo, los sectores involucrados, desde hacia varios años habían resentido -- los efectos de la crisis económica que se presentó a nivel nacional. Era incuestionable que la capacidad organizativa de la producción se vió rebasada; el incremento de la población y la situación económica, ya no correspondían a la estructura jurídica, que se convirtió en un obstáculo para la transformación social y productiva.

La problemática en el campo es compleja, la importación de alimentos, el minifundio, la falta de capitalización en el medio rural, las prácticas de usufructo parcelario, de

renta, de asociaciones de mediería e incluso de venta de tierras ejidales, exigían reestructurar el marco legal de la propiedad en el campo. Se hizo necesaria una nueva orientación del proceso agrario, establecer un nuevo orden en sus relaciones de trabajo para fortalecer los factores de la producción, definiendo con precisión la tenencia de la tierra, otorgando libertad de asociación y decisión para facilitar las actividades económicas.

En términos generales, se reconoció que la capacidad del país para satisfacer sus necesidades alimentarias, no puede estar basada en las importaciones y que para lograr la autosuficiencia alimentaria se exigen proyectos de producción - en el medio rural. Es indispensable integrar unidades productivas con extensiones mayores a las que legalmente existen.

Los proyectos en marcha para la asociación en participación, (Proyecto Baquerías), cuyos resultados han sido benéficos para los inversionistas y los campesinos, advierten que una reactivación económica, a través de los sistemas de arrendamiento, usufructo, uso, comodato, etc, de tierras y de asociación, sí capitalizaran al campo.

El nuevo marco jurídico responde a estas consideraciones. Ahora se hace esencial aprovecharlo en sus ventajas a

través de acciones, que involucren con soluciones pertinentes, según la vocación de las tierras y el régimen de tenencia, a todos los interesados, con la concertación de los tres niveles de gobierno.

Las reformas constitucionales y legales contemplan -- cuatro grandes aspectos que se comentan:

A. Se termina con el reparto agrario y la obligación del Estado de dotar de tierras a los núcleos de población para satisfacer sus necesidades agrarias. Ya no existen tierras legalmente afectables; de seguir con la política anterior, se generarían violaciones a la propia Ley, inseguridad y enfrentamiento entre los propios campesinos; al pretender repartir lo ya repartido; se impedirían las mejoras productivas e inversiones a largo plazo que incrementan la productividad, los ingresos y los niveles de vida.

B. Se autoriza a las sociedades mercantiles o civiles a poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales. Hoy la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales, no sólo requieren del trabajo y la mano de obra artesanal, se necesitan inversiones cuantiosas para hacer los recursos más productivos y rentables. Trabajar las tierras sin maquinaria ni tecnología, origina rendi-

mientos pobres y costos elevados; ello ha devenido en una baja de la producción de alimentos que obliga al país a importarlos del exterior.

No permitir los latifundios. Se limita a la cantidad de tierras que pueden poseer las sociedades, el número de socios y la estructura de su capital, dejando claramente especificado que ningún socio podrá poseer, en forma proporcional, una extensión que exceda los límites de la pequeña propiedad, (Ley Agraria art. 129), así como también que ninguna persona podrá poseer parte del capital en diversas sociedades, que su madas excedan de aquellos límites.

Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual y cumplir con requisitos especiales.

También se regulan las condiciones para la participación del capital extranjero en tales sociedades y se limita al 49% de las acciones o partes sociales.

C. La reforma elimina restricciones para que los propietarios o poseedores de las tierras ejidales o comunales o

la pequeña propiedad, adopten el régimen que mas les convenga para el trabajo productivo o para la integración de su patrimonio. Se amplían las posibilidades de que la propiedad rural tenga un mayor movimiento comercial, mercantil o civil sobre la base de la libre voluntad de las partes.

De esa manera se permite y propicia que ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios puedan realizar cualquier tipo de contrato de indole civil o mercantil respecto de sus tierras, así como que se organicen en las diversas formas asociativas que establecen las leyes mexicanas, para la explotación de sus tierras: aportando éstas, capital o incorporando socios que participen en la explotación.

D. Se constituyen instituciones y mecanismos que agilizan, regulan y preservan los derechos de los campesinos a la tierra y al libre ejercicio de su nuevo derecho de propiedad sobre ellas, a través de su Asamblea General, del Registro Agrario Nacional, de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios.

El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto aprobado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Entre sus principales modificaciones, se mencionan -- las siguientes:

A. Como lo señalamos, se reconoce capacidad a las sociedades mercantiles para ser propietarios de terrenos rústicos, lo anterior a fin de buscar capitalizar el campo y considerando que las causas que motivaron la prohibición en 1917, ha desaparecido: el anonimato en las acciones, que acapare la propiedad por el clero o los extranjeros.

Actualmente son otras las condiciones respecto a las iglesias y se suprimió además de la legislación mercantil, dicho anonimato. (Se reformaron los artículos 111 y 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982).

Se limita a 25 veces los límites señalados para la propiedad individual y se llevará un registro y control de cada uno como se especifica en la Ley Reglamentaria.

B. En la fracción VII se reconoce la personalidad jurídica de los poblados ejidales y comunales.

Les otorga la más amplia libertad para asociarse y --

otorgar el uso de sus tierras y entre ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios; y que en la Ley se establecerán los requisitos mediante los cuales la Asamblea otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela. Este aspecto relevante se ampliará al comentar la Ley Agraria. (De alguna manera se -- considera que se tomó la idea original de la Ley del 6 de enero de 1915).

C. Al haberse logrado los objetivos del reparto agrario y alcanzado un equilibrio en la distribución de la propiedad, se suprimió la fracción X que establecía el derecho de los pueblos para ser dotados de tierras, sin que en ningún caso dejara de concederse. Las solicitudes pendientes, debidamente instauradas se pondrán en estado de resolución para turnarse a los Tribunales Agrarios (art. 3o. Transitorio).

D. Se derogó la fracción XI que establecía a las autoridades agrarias: una dependencia directa encargada de la aplicación de las leyes agrarias, las comisiones mixtas y el cuerpo consultivo agrario.

E. Se modificó la fracción XVII para que las legislaturas de los estados expidan leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de los excedentes a los límites que la propia Constitución señala. (En -

este aspecto se retoma la concepción de 1917).

F. Se adiciona la fracción XIX para crear tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores.

También establece que la Ley proveyó un órgano para la procuración de justicia agraria.

Cabe resaltar que en los artículos transitorios se --preve que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades continuaran desahogando los expedientes en trámite en las dotaciones agrarias, reconocimientos de bienes comunales y demás acciones de tierras.

Al entrar en funciones los Tribunales Agrarios serán turnados dichos asuntos a ellos, para que dicten la resolución definitiva, para ese efecto, se pondrán en estado de resolución los expedientes; actividad que a la fecha se realiza.

b. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La nueva Ley Agraria entró en vigor el 27 de febrero

de 1992, contiene 200 artículos y mencionaremos algunos de -- ellos:

El 9o., que otorga personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos y la propiedad de las tierras dotadas o - que hubiere adquirido por cualquier causa.

Los órganos del ejido son: La Asamblea General, el - Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. (Art. 21).

El órgano supremo es la Asamblea, a quien se le conce - den las más amplias facultades para decidir los asuntos inter - nos de los ejidos o comunidades. Aceptar o separar ejidata - rios; aprobación de contratos y convenios; el destino de las tierras ejidales, la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas; la división y fu - sión del ejido; la terminación del régimen ejidal; conversión al régimen comunal; instauración o modificación del régimen - de explotación colectiva; entre las más importantes.

Es de mencionarse que se elimina la intervención de - cualquier autoridad en dichas decisiones o acuerdos; sólo pa - ra los actos que significan modificaciones sustanciales, in - terviene un Fedatario Público y la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos agrarios (Art. 23 fracciones VII a --

XIV, según el art. 28).

El artículo 44 divide las tierras ejidales por su destino.

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

El artículo 45 establece que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el poblado o por los ejidatarios, según se trate de tierras de uso común o parceladas y que los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo no mayor de treinta años prorrogables.

El 50 prescribe que los ejidatarios y los ejidos podrán formar cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles para el aprovechamiento de sus tierras o cualquier otra finalidad económica.

TIERRAS PARA EL ASENTAMIENTO HUMANO

Lo constituyen, el área para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido: su zona urbana, la parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, La Unidad Productiva para la Juventud y las demás que reserve el poblado como de uso común (Art. 63).

Dichas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 64), con excepción de los solares que se adjudique a los ejidatarios, ya que serán de propiedad plena (art. 68) y se rigen todos sus actos subsecuentes una vez expedidos los títulos, por el Registro Agrario Nacional y por el Derecho Común (art. 69).

LAS TIERRAS DE USO COMUN

Constituyen el sustento económico del ejido y se constituyen por las tierras que no se destinen para el asentamiento del poblado, ni sean parceladas (art. 73).

Estas tierras también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, (art. 74) salvo que se aporten a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios, en caso de manifiesta utilidad para el núcleo de población (art. 75).

LAS TIERRAS PARCELADAS

Con respecto a estas tierras, la ley les otorga a sus titulares amplias libertades: para aprovecharlas directamente, otorgarlas en aparcería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico, sin necesidad de autorización de la Asamblea o de alguna autoridad (art. 79)

Asimismo, los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población (art. 80)

Los artículos 81 y 82 de la Ley, señalan los requisitos y condiciones para adoptar el dominio pleno de estas tierras.

Estos preceptos de capital importancia en la regulación jurídica de los ejidos, requieren para su ejercicio, previamente realizar un catastro al interior del ejido, para delimitar las tierras que el poblado destine a los usos mencionados y para identificar y elaborar los planos y certificados correspondientes, a efecto de dar certeza, preservar derechos adquiridos y de colindantes.

En estos trabajos, la Secretaría de la Reforma Agrar-

ria, por conducto del Registro Agrario Nacional, que se convierten en órgano desconcentrado, tendrá una acción determinante para expedir las normas técnicas para la delimitación - al interior del núcleo y expedir los certificados parcelarios y títulos que preve esta ley (art. 56).

Los bienes de las comunidades se rigen por un capitulado especial, pero tiene amplias libertades para asociarse, o ceder el uso de sus bienes; también con ciertas formalidades transmitir el dominio de las áreas de uso común a sociedades (art.100)

Igualmente el comunero puede ceder su parcela a familiares y vecindados (art. 101).

La pequeña propiedad conserva los límites mencionados, reconociéndose expresamente la pequeña propiedad forestal en 800 hectáreas.

Se permite el cultivo de terrenos ganaderos, con algunos requisitos (art. 122) y que los terrenos ganaderos al convertirse en forestales se seguirán considerando como pequeñas propiedades, aunque se rebasen las 800 hectáreas (art. 123).

En caso de exceder los límites legales, los propieta-

rios deberán fraccionarlas y enajenarlas , de acuerdo con la legislación estatal (art. 124).

Respecto de los terrenos nacionales y su regularización en favor de sus ocupantes es atribución de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien practicará los deslindes, las de claratorias y la titulación correspondiente (art. 160 y 161).

Tienen preferencia para adquirirlos a título oneroso los poseedores que los hayan explotado en los último tres - - años (art. 162).

Las colonias agrícolas y ganaderas pueden continuar - sujetas a su legislación o adquirir el dominio pleno de sus - tierras. Al efecto, la Secretaría de la Reforma Agraria les notificará para que determinen su nuevo régimen jurídico y si optan por el Derecho Civil, el Registro Agrario expedirá los títulos de propiedad, que serán inscritos en el Registro Público en la entidad de que se trate.

Para la asesoría y defensa de los derechos agrarios - de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas, se creó la Procuraduría Agraria como órgano descentralizado sectorizado a la Secretaría de la Reforma --- Agraria. (Art. 134)

INTERVENCION DEL FEDATARIO PUBLICO

En las asambleas que traten los asuntos más importantes de los ejidos, como son: señalamiento y delimitación de las áreas de asentamiento humano; reconocimiento del parcelamiento económico y regularización de la tenencia de los poseedores; autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y los demás supuestos de las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, es -- condición indispensable la asistencia de un Fedatario Público.

Al efecto, quien expida la convocatoria deberá proveer lo necesario para que asista, dé fe sobre los actos relativos y levante el acta correspondiente, según lo dispone el artículo 31 de esta ley.

También el Fedatario Público, puede ser el conducto para la notificación a los familiares y demás personas con derecho del tanto, en el caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno (art. 84).

En la hipótesis del ejercicio simultáneo de este derecho con posturas iguales, el comisariado ejidal, ante su presencia, realizará un sorteo para determinar a quien correspon

de la preferencia (art. 85).

En este aspecto, es interesante precisar en cada enti
dad federativa, además del Notario Público y del Corredor, --
quien tiene fe pública, de acuerdo a su legislación y a sus -
facultades, para estos actos jurídicos en apoyo a los campesi
nos y asegurar la legalidad y certidumbre de esas actuaciones
y actos en su vida interna.

EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Para el control de la tenencia de la tierra y la segu
ridad documental en la aplicación de la ley, se establece el
Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la -
Secretaría de la Reforma Agraria (art. 148).

Corresponde al Registro, emitir las normas técnicas -
que deberá observar la asamblea para la delimitación de las -
tierras al interior del ejido. Certificará el plano del eji-
do y con base en él expedirá los certificados parcelarios y -
los certificados de derechos comunes (art. 56).

Expide y registra asimismo, los títulos de solares ur
banos (art. 68); recibe la notificación para su validez, de -
la enajenación de los derechos parcelarios entre los campesi-

nos y avocindados del mismo núcleo de población (art. 80).

En general en el Registro se inscribirán todas las -- operaciones y actos jurídicos que creen, extingan o modifi- -- quen derechos ejidales o comunales (art. 152).

Llevará clasificaciones especiales respecto de los -- predios que adquieran las sociedades y de sus accionistas -- (art. 155).

Los notarios y los Registros Públicos de la Propiedad, le darán aviso cuando autoricen o registren operaciones sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al - régimen ejidal y de las adquisiciones de sociedades mercantiles o civiles (art. 156).

El Registro Agrario Nacional con esta nueva estructura y funciones, es una institución muy importante en la aplicación de la Ley Agraria, para garantizar los actos y documentos en la materia.

C. LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

JUSTICIA AGRARIA

En la ley se establece el procedimiento para la resolución de las controversias (art. 163 y siguientes), en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución.

En la misma fecha en que entró en vigor la Ley Agraria, se expidió la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, - órganos federales, responsables de esa delicada función, que se integra por un Tribunal Superior compuesto de cinco magistrados y de Tribunales Unitarios en cada estado o por una región determinada.

CONSECUENCIA NEGATIVAS PARA EL DESARROLLO DEL CAMPO

Económicas y Sociales

1. Riesgos de nuevas formas de concentración de tierras, en prácticas abusivas o simuladas de normas que por su redacción lo propician, tales como:
 - Sociedades mercantiles coordinadoras
 - Arrendamientos, "eternos", de duración indefinida
 - Formas de asociación inequitativas que sólo aprovechen los beneficios de la tierra y del régimen ejidal de excepción, sin reintegrar o cubrir las cargas fiscales procedentes.

- Formación de empresas productivas bajo la apariencia de los nuevos ejidos.
 - Apropiación de superficies excesivas --legales-- dadas las equivalencias por tipo de cultivo.
2. Desplazamiento de los campesinos de sus tierras sin la opción de incorporarse a empresas productivas. (Nuevas tecnologías privilegian el abatimiento del empleo).
 3. Despojo irreparable de las superficies ejidales. (La liquidación de sociedades, aún cuando prevee reintegrar en tierra, la aportación campesina, será inoperante por el simple transcurso del tiempo).
 4. Intromisión de sujetos, no campesinos a los núcleos agrarios para propiciar su liquidación, terminación, venta o control de las asambleas.
 5. Simulación de actos jurídicos para eludir gravámenes integrando verdaderas unidades o empresas que aprovechen y exploten los recursos de los ejidos.
 6. Formación de una nueva clase social --jornalero agrícola-- que hasta el momento no ha sido objeto de de-

finición económica ni incorporación política.

7. Desmovilización del ejido como elemento regulador de tensiones sociales.
8. Formaciones de grupos de poder que presionen a los -- campesinos.
9. Selectividad especulativa en el aprovechamiento de -- las nuevas formas de explotación de los recursos agro pecuarios por parte de capital discriminación. (Tu-- rísticos, silvícolas, urbanos, marítimos, mineros).
10. Prolongación indefinida de juicios agrarios, dada la deficiente regulación procesal y la integración eli-- tista de un tribunal con notas y criterios de derecho privado.
11. Presencia de diversas autoridades en el campo, con -- criterios, orígenes, tendencias y finalidades diver-- sas y hasta contradictorias, cuando no interesadas.

C r í t i c a

1. Vacío de poder por liquidación de comunidades y ejidos.

2. Terminación y cambio del liderazgo tradicional cupular, por falta o liberación de controles de autoridad.
3. Aprovechamiento inmediato de partidos políticos y organizaciones privadas, sociales y religiosas, así como en lo económico en sustitución de la forma corporativa de control político.
4. Permanencia de las estructuras económicas improductivas en la mayoría de los núcleos agrarios por su natural deficiencia para producir; por ende desestimulantes de la inversión privada tradicional.
5. Movimientos de presión social sin contestatarios, por la supresión de facultades y de órganos y por la sustitución o creación de otros --jurisdiccionales y administrativos-- de corte privativo.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- La Reforma Agraria cumplió con el objetivo en la distribución de la tierra a los campesinos, conformando una estructura nacionalista en las formas de propiedad identificadas con los sistemas de vida y trabajo.
- SEGUNDA.- El proceso de Reforma Agraria como estrategia de desarrollo, permitió importantes avances en lo económico en diversos sectores y contribuyó a la estabilidad social y política por varias décadas y hasta el presente.
- TERCERA.- El crecimiento de la población, el minifundio, - la descapitalización y otros factores, generaron la crisis en el campo, e hicieron indispensables reformas profundas para buscar soluciones, adecuar la norma a la realidad y a las necesidades de los productores y de la sociedad en su conjunto.
- CUARTA.- Las reformas constitucionales y legales conferen precisión fundamental a las formas de propie

dad y conceden a sus titulares, ejidatarios, comu
neros y pequeños propietarios, amplias libertades
en sus decisiones, certidumbre y validez a los ac
tos jurídicos realizados entre sí o con terceros.

QUINTA.- Al haberse concluido la etapa del reparto agrario,
se prohíbe el latifundio, sujetándose a la propie
dad en lo futuro, a los límites establecidos, a -
la regulación del Estado y a lo que dispongan las
leyes de cada entidad federativa, para la enajena
ción de los excedentes que lleguen a detectarse.

SEXTA.- El ejido y la comunidad se preservan en lo esen--
cial, en el área irreductible del asentamiento hu
mano y en las tierras de uso común, pudiendo la -
asamblea autorizar con especiales requisitos que
los ejidatarios adopten libremente el dominio ple
no del área parcelada.

SEPTIMA.- Mediante la Procuraduría Agraria y el Registro -
Agrario Nacional, se cumple la obligación consti-
tucional del Estado de prestar asesoría a los cam
pesinos y garantizar la seguridad documental en -
la tenencia de la tierra.

OCTAVA.- Con los Tribunales Agrarios se separa la función jurisdiccional del ámbito administrativo, para - que en forma especializada y autónoma se diriman las controversias con estricto apego a derecho.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo" Segunda Edición. Dirección General de Publicaciones. Facultad de Derecho Textos Universitarios. U.N.A.M., México 1975.
- CHAVEZ PADRON MARTHA.- "El Derecho Agrario en México" Ed. Porrúa México 1977.
- "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Segunda Edición, Ed. Porrúa, México.
- FABILA, Manuel.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. 1493-1940". Tomo Primero. Banco Nacional de Crédito Agrícola México 1941.
- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición Ed. Porrúa, México.
- GARCIA DIEGO, Vicente.- "Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Madrid.

HINOJOSA ORTIZ, José.- Ley Federal de Reforma Agraria
Comentada. Editores y Distribuidores, -
México.

LEMUS GARCIA, Raúl.- "Derecho Agrario Mexicano" (Si--
nópsis Histórica). Ed. LIMSA, México --
1975.

"Ley Federal de Reforma Agraria Comenta
da". Cuarta Edición. Ed. LIMSA, México,
1979.

MENDIETA Y NUNEZ, Lucio.- "El Problema Agrario de --
México" Decimatercera Edición. Ed. Po--
rrúa, México 1959.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Expedida el 22 de Mar-
zo de 1971, publicada en el Diario Ofi-
cial de la Federación el 17 de abril si
guiente.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 6 DE ENERO DE 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 26 DE FEBRERO DE 1992.